



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.6.2006  
COM(2006) 333 definitivo

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

**Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005**

{SEC(2006) 813}

{SEC(2006) 814}

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

### Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005

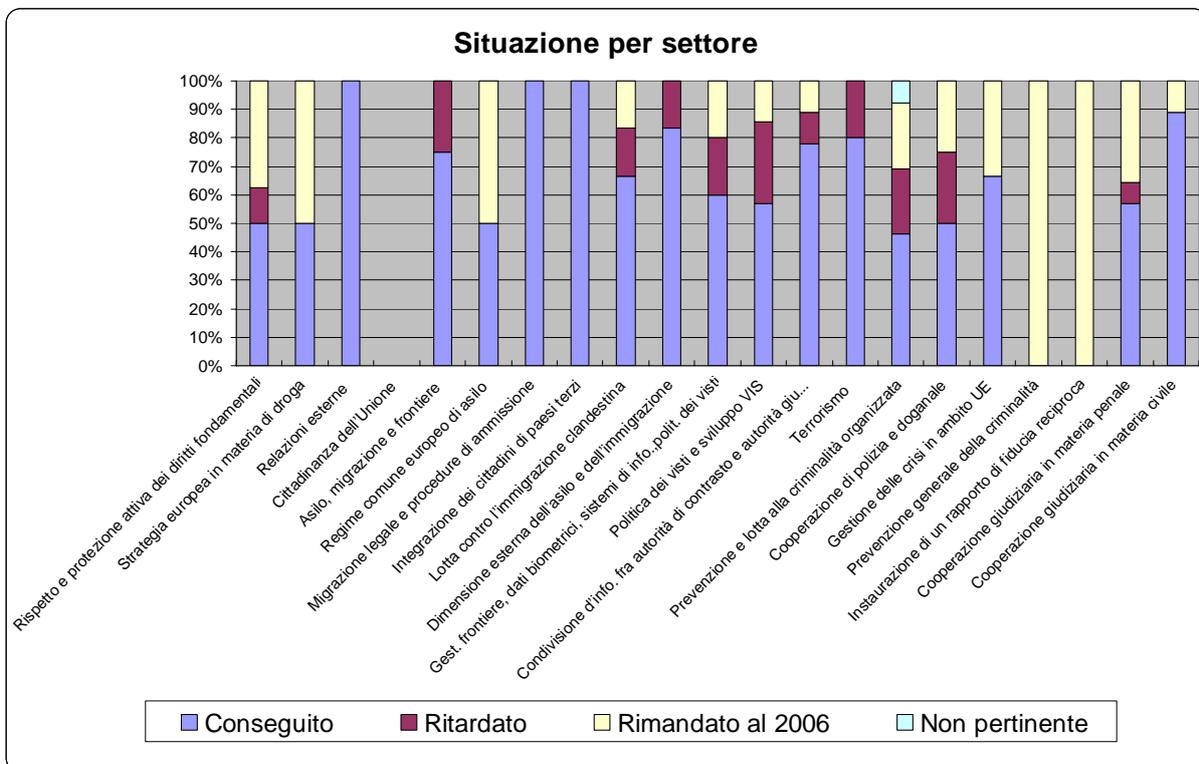
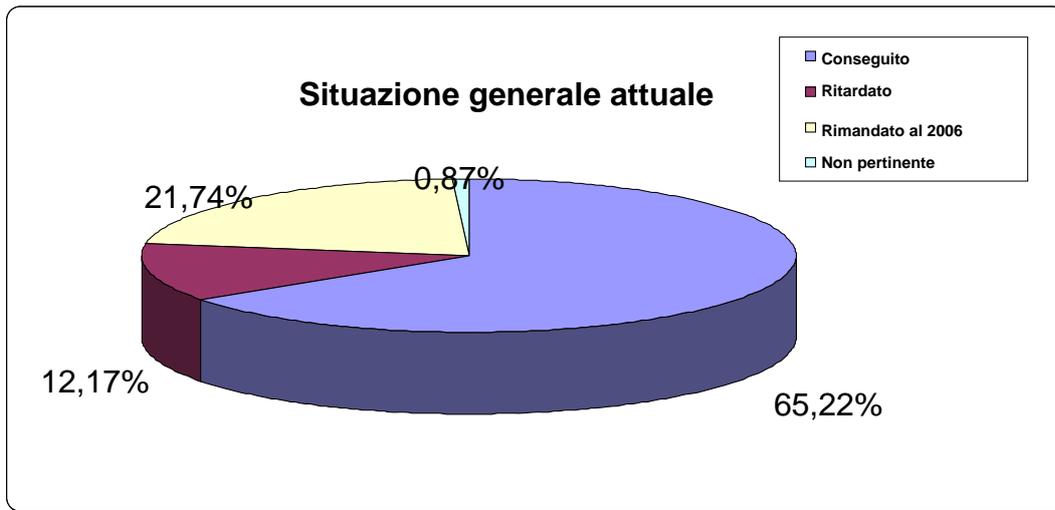
1. Con la presente comunicazione la Commissione risponde concretamente, e per la prima volta per il 2005, all'invito del Consiglio di presentare una relazione annuale sull'attuazione del programma e del piano d'azione dell'Aia ("quadro di valutazione")<sup>1</sup>. La metodologia prescelta informerà le relazioni annuali dei prossimi quattro anni.
2. Sull'impronta del quadro di valutazione del programma di Tampere, l'obiettivo, in un primo tempo, sarà monitorare l'adozione delle misure previste a norma del programma dell'Aia, ma anche quelle afferenti al piano d'azione in materia di lotta contro la droga, alla strategia relativa agli aspetti esterni delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e al piano d'azione sulla lotta al terrorismo, che completano il piano d'azione dell'Aia, secondo il calendario fissato. La presente comunicazione passa quindi in rassegna tutte le misure previste per il 2005. Le misure programmate per il 2006 e gli anni successivi saranno invece esaminate di volta in volta nelle future relazioni annuali (prima parte e allegato I).
3. In aggiunta a questo monitoraggio del processo di adozione, e per la prima volta nell'ambito di una siffatta pratica per le politiche di giustizia, libertà, sicurezza ("GLS"), la presente comunicazione esamina l'attuazione di tali politiche a livello nazionale (seconda parte e allegato 2).

#### **1. ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER IL 2005 A NORMA DEL PROGRAMMA DELL'AIA**

4. L'allegata tabella 1 illustra la situazione di ciascuna misura prevista per il 2005, ovvero su base regolare/continua nel piano d'azione dell'Aia. Le conclusioni traibili dalle tabelle che seguono sono globalmente positive, anche se i risultati non sono altrettanto soddisfacenti in tutti i settori.

---

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



## 1.1. Orientamenti generali

### 1.1.1. Rispetto e protezione attiva dei diritti fondamentali

5. Il livello dei risultati in questo settore è globalmente soddisfacente. È stato possibile realizzare -o sono in via di compimento nel 2006- quasi tutte le azioni previste per il 2005, salvo la proposta di adesione dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che è subordinata all'entrata in vigore della costituzione. La Commissione ha adottato nei tempi

previsti le proposte connesse a un accordo globale sul quadro finanziario 2007-2013<sup>2</sup>, il cui monitoraggio dipende dagli sviluppi di quell'accordo.

6. La proposta della Commissione di prorogare il mandato dell'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia e di creare un'**Agenzia per i diritti fondamentali** dell'Unione europea rappresenta un risultato sostanziale, prioritario per il programma dell'Aia.
7. L'adozione della **comunicazione sulla tutela dei diritti dei minori** è rimandata al luglio 2006 a causa di un intenso lavoro preparatorio e della necessità di considerare al meglio i vari interessi in causa.
8. In relazione alla **protezione dei dati**, la proposta di decisione quadro presentata dalla Commissione nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale tende a completare il quadro normativo esistente; essa costituisce il pendant indispensabile alle proposte dirette a attuare il principio di disponibilità e a migliorare lo scambio transfrontaliero di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri.

#### *1.1.2. Strategia europea in materia di droga*

9. Attenendosi al piano d'azione dell'Aia, l'Unione ha adottato nel dicembre 2004 una **strategia in materia di droga 2005-2012** e nel giugno 2005 un **piano d'azione UE in materia di droga 2005-2008**, stabilendo per tutte le parti coinvolte specifiche priorità, un preciso calendario di attuazione e strumenti di valutazione e indicatori concreti per ciascuna delle circa 80 azioni proposte. Il piano assegna alla Commissione la responsabilità del monitoraggio e della valutazione, in cooperazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e con Europol. La prima relazione annuale di attuazione del piano d'azione sarà presentata nell'autunno 2006.

#### *1.1.3. Relazioni esterne*

10. Secondo il calendario del piano d'azione, l'Unione ha adottato nel dicembre 2005 una **strategia della dimensione esterna** dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia al fine soprattutto di promuovere lo Stato di diritto, la stabilità e la sicurezza oltre le frontiere dell'Unione europea.

### **1.2. Rafforzare la libertà**

#### *1.2.1. Cittadinanza dell'Unione*

11. In questo ambito, il programma dell'Aia conferisce valore prioritario all'attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che sarà oggetto di una prossima valutazione posto che il termine per il suo recepimento è appena scaduto.

---

<sup>2</sup> Proposte di programmi specifici Cittadinanza e i diritti fondamentali e Lotta contro la violenza (Daphne) e prevenzione e informazione sulla droga.

12. Stanno per essere ultimate le **relazioni di attuazione delle direttive** sul diritto di soggiorno dei titolari di pensioni, degli studenti e delle persone inattive e sul diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo.

*1.2.2. Politica in materia di asilo, migrazione e frontiere*

13. Per migliorare il coordinamento delle politiche nazionali e intensificare la cooperazione e il regolare scambio di informazioni fra gli Stati membri e con la Commissione, questa ha presentato una **proposta di decisione che introduce una procedura di informazione reciproca sulle misure degli Stati membri** nei settori dell'asilo e dell'immigrazione.

14. Nel settore fondamentale della raccolta di informazioni diretta a migliorare l'analisi del fenomeno migratorio, si sono registrati progressi sostanziali. Il 28 novembre 2005 la Commissione ha adottato il **libro verde relativo al futuro della rete europea sulle migrazioni**, destinato a raccogliere il parere di tutte le parti interessate, e ha formulato nel contempo una **proposta di un regolamento relativo alle statistiche comunitarie** in materia di migrazione e protezione internazionale, attualmente in discussione.

*1.2.3. Regime comune europeo di asilo*

15. Su questo aspetto il bilancio è meno soddisfacente.

16. Con l'adozione, il 1° dicembre 2005, dopo oltre quattro anni di discussioni, della **direttiva recante norme minime per le procedure di riconoscimento e revoca dello status di rifugiato** si è compiuta la prima fase di definizione di una politica d'asilo. In futuro, questo genere di misure non dovrebbe più sottostare alla regola dell'unanimità ma adottarsi a norma della procedura di cui all'articolo 251 del TCE<sup>3</sup>.

17. La Commissione ha avviato il monitoraggio della valutazione degli strumenti della prima fase ma ha dovuto rimandare al 2006 la proposta di status di soggiornante di lungo periodo per i beneficiari di una protezione internazionale in vista della seconda fase di sviluppo di un regime comune europeo di asilo. Sempre all'inizio del 2006 è stata presentata la comunicazione della Commissione sull'istituzione di strutture che coinvolgano i servizi degli Stati membri al fine di promuovere la cooperazione.

18. La valutazione del **Fondo europeo per i rifugiati** (FER I) non si è potuta fare nel 2005 come previsto e si è quindi dovuto rimandarla al 2006.

*1.2.4. Migrazione legale ivi comprese le procedure di ammissione*

19. Il calendario 2005 è stato perfettamente rispettato.

---

<sup>3</sup> L'articolo 67, paragrafo 5, primo trattino, prevede il passaggio a questa procedura dopo la prima fase. In linea generale peraltro, adottando la decisione del 22 dicembre 2004 che assoggetta taluni settori contemplati dal titolo IV, parte terza del trattato CE alla procedura di cui all'articolo 251 di detto trattato, secondo quanto auspicato dal programma dell'Aia, il Consiglio permette il passaggio di massima di tutta la politica in materia di asilo, migrazione e frontiere alla procedura di adozione prevista a norma dell'articolo 251, salvo per l'immigrazione legale.

20. Sulla base della consultazione pubblica sul **libro verde sulla migrazione economica**, la Commissione ha presentato nel dicembre 2005 un **piano d'azione sull'immigrazione legale** con una serie di misure operative e legislative da attuarsi tra il 2006 e il 2009, riguardanti le condizioni di ingresso e di soggiorno, la diffusione e la condivisione delle informazioni, l'integrazione e la cooperazione con i paesi d'origine.

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

21. Con l'adozione il 1° settembre 2005 della comunicazione "Un'agenda comune per l'integrazione - **Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea**" vengono fissati principi fondamentali comuni come base per un quadro europeo coerente per l'integrazione<sup>4</sup>. Tale quadro nella versione approvata dal Consiglio GAI del dicembre 2005 fungerà da fondamento per le iniziative future dell'UE.

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

22. In una prospettiva di partenariato con i paesi terzi, l'adozione nel settembre 2005 della decisione della Commissione relativa a un modello di relazione sulle attività dei funzionari di collegamento sull'immigrazione e sulla situazione nel paese ospitante nei settori legati all'immigrazione clandestina apporterà un utile contributo alla gestione delle reti di collegamento in materia d'immigrazione nei paesi terzi interessati.

23. Prevista per il 2005, la **relazione annuale sulla politica comune in materia d'immigrazione clandestina** sarà presentata invece nell'estate 2006 in allegato a una prossima comunicazione della Commissione sulle priorità future in questo settore.

24. La creazione sul web di una rete di informazione e coordinamento sicura (**ICONET**) per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri offre uno strumento di gestione prezioso; la Commissione organizzerà cicli di formazione e sensibilizzazione presso i referenti degli Stati membri per rendere la rete pienamente operativa.

25. Sono state realizzate tutte le misure tese a istituire un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni, su una cooperazione più stretta e sull'assistenza tecnica reciproca. La Commissione ha quindi presentato una **proposta legislativa sulle procedure di rimpatrio** e sono state varate le **azioni preparatorie per il sostegno finanziario** della gestione del rimpatrio.

26. Da ultimo, dopo l'entrata in vigore degli accordi di **riammissione** con Macao, Hong Kong e lo Sri Lanka, nell'ottobre 2005 si sono conclusi i negoziati con la Russia e nel novembre 2005 quelli fra l'Albania e l'UE. Continuano invece i negoziati con l'Ucraina, la Turchia, il Marocco e il Pakistan.

---

<sup>4</sup> In particolare, il rispetto dei diritti fondamentali, la non discriminazione e le pari opportunità per cui la legislazione UE dispone di un quadro rigoroso.

1.2.7. *Dimensione esterna dell'asilo e dell'immigrazione*

27. Questa dimensione si è sviluppata notevolmente nel 2005.
28. Per quanto riguarda la **cooperazione con i paesi terzi nella gestione dell'immigrazione e dell'asilo**, l'Unione ha adottato conclusioni operative sulla gestione della migrazione con i paesi terzi e sulle relazioni esterne. In base alle proposte della Commissione, il Consiglio europeo del dicembre 2005 ha adottato un approccio ambizioso per intensificare la cooperazione fra gli Stati membri e i paesi dell'Africa e del Mediterraneo. La Commissione è invitata a organizzare il coordinamento di tali azioni prioritarie in collaborazione con gli Stati membri e le organizzazioni internazionali e a riferire al Consiglio europeo a fine 2006.
29. La Commissione ha proposto un quadro per lo sviluppo di **programmi di protezione regionale** dell'UE, accolto con favore dagli Stati membri. È stato tuttavia necessario rimandare al 2006 il varo dei primi programmi pilota in Tanzania e nei nuovi Stati indipendenti per rispettare il calendario di pubblicazione dell'invito a presentare proposte a titolo del programma AENEAS.

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

30. Anche in questo settore si registrano progressi sostanziali.
31. Nella prospettiva di eliminare i controlli delle persone alle frontiere interne e aspettando la valutazione dell'attuazione dell'*acquis* non connesso al sistema d'informazione Schengen (SIS II) nei nuovi Stati membri prevista per il 2006, la Commissione ha presentato una **proposta sugli strumenti giuridici SIS II** rispettando il calendario previsto.
32. In relazione alla gestione delle frontiere esterne e istituita l'Agenzia FRONTEX il 1° maggio 2005, non si prevedono nuove proposte a seguito della valutazione del suo *modus operandi* prima del 2007. La Commissione ha tuttavia già confermato l'intenzione di presentare una **proposta relativa all'istituzione di squadre di esperti nazionali** in grado di fornire una rapida assistenza tecnica e operativa agli Stati membri che lo richiedono.
33. Dal 22 dicembre 2004 **l'acquis di Schengen (SIS) è parzialmente applicabile per il Regno Unito**. La decisione del Consiglio riguardante la partecipazione parziale del Regno Unito al SIS sarà adottata una volta ultimati i necessari adeguamenti tecnici in questo Stato membro.
34. L'adozione, il 24 novembre 2005, della comunicazione della Commissione concernente l'interoperabilità tra il SIS II, il VIS e EURODAC muove un passo significativo verso un approccio coerente e soluzioni armonizzate nell'UE in relazione agli **identificatori e ai dati biometrici**. Analogamente, in dicembre sono state stabilite delle conclusioni operative per preparare l'introduzione di norme minime applicabili alle carte di identità nazionali. Quanto alla proposta che modifica l'istruzione consolare comune in materia di norme e procedure per il rilevamento dei dati biometrici, la si è potuta presentare solo nel 2006 viste le discussioni ancora in corso sulle condizioni necessarie.

1.2.9. *Politica dei visti, compreso lo sviluppo del sistema d'informazione visti (VIS)*

35. Alcune misure prioritarie per il programma dell'Aia sono state o saranno adottate nel 2006.
36. Questo vale per le proposte della Commissione relative alle modifiche necessarie per migliorare le politiche dei visti e istituire centri comuni di trattamento delle domande di visto, e per la proposta che modifica l'istruzione consolare comune relativa alle tariffe per i visti.
37. Si sono tuttavia compiuti progressi nei settori del **transito**, grazie alla presentazione della proposta della Commissione, e del **regime del traffico frontaliero locale** con il raggiungimento di un accordo politico in prima lettura nel febbraio 2006.

**1.3. Rafforzare la sicurezza**

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

38. L'adozione il 21 febbraio 2006, a seguito dell'accordo in prima lettura fra il Parlamento europeo e il Consiglio, della **direttiva riguardante la conservazione di dati** generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE, dopo solo cinque mesi dalla presentazione della proposta della Commissione, costituisce un successo interistituzionale emblematico della volontà politica dell'Unione.
39. Sono state realizzate nel contempo le principali azioni previste per il 2005 in relazione all'**attuazione del principio di disponibilità**. La Commissione ha in effetti presentato una proposta relativa all'adozione del principio della disponibilità delle informazioni pertinenti alle autorità di contrasto contestualmente a una proposta parallela relativa a garanzie adeguate e soluzioni giuridiche efficaci per il trasferimento di dati personali ai fini della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, già citata<sup>5</sup>. La presentazione di una proposta *globale* sul principio di disponibilità ha indotto a rimandare al 2006 l'adozione di una proposta riguardante *specificamente* il DNA. Nel dicembre 2005 è stato raggiunto un accordo sull'iniziativa svedese relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni ed intelligence tra le autorità di contrasto degli Stati membri. La Commissione ha presentato una proposta che autorizza l'accesso al VIS a tali autorità di contrasto.
40. Quanto allo **scambio dei dati personali dei passeggeri aerei (PNR)**, la Commissione ha adottato il 16 giugno 2006 due iniziative dirette a istituire un quadro giuridicamente accettabile per il trasferimento dei dati PNR agli Stati Uniti. Sono queste le prime misure con cui l'Unione intende rettificare la base giuridica dell'accordo concluso con gli Stati Uniti, annullato dalla Corte di giustizia il 30 maggio 2006.
41. L'Unione ha portato attivamente avanti l'**attuazione di un approccio globale per la lotta al terrorismo**, secondo il calendario deciso. La Commissione ha in effetti

---

<sup>5</sup> Paragrafo 8.

deciso di finanziare il progetto pilota “lotta contro il terrorismo” contemplante in particolare l’istituzione di un’unità di informazione e di crisi presso la DG GLS. Ha quindi presentato proposte volte a migliorare la sicurezza dello stoccaggio e del trasporto di esplosivi nonché ad assicurare la tracciabilità dei precursori industriali e chimici. Per finire, nel dicembre 2005 si è potuta definire una strategia sul reclutamento e la radicalizzazione.

42. Nello stesso tempo, poiché gli Stati membri non hanno recepito correttamente e nei termini impartiti la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, non è stato possibile avviarne il previsto riesame e l’adeguamento mediante una seconda relazione sulla sua attuazione.

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

43. Sebbene la comunicazione della Commissione relativa all’**elaborazione di una strategia di lotta contro la criminalità organizzata** costituisca un elemento cardine del calendario previsto, è giocoforza constatare che molte delle misure contemplate per migliorare le conoscenze sulla criminalità organizzata e sulle forme gravi di criminalità e rafforzare la raccolta e l’analisi delle informazioni sono state rimandate al 2006.

44. È stata ritardata anche l’adozione da parte del Consiglio del pacchetto legislativo sulla **lotta alla contraffazione**.

45. È invece nel rispetto del calendario che è stato messo a punto un piano per l’elaborazione di norme, prassi e meccanismi comuni destinati a prevenire e contrastare la **tratta di esseri umani**.

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

46. Con una serie di discussioni in sede di Consiglio GAI sono proseguiti gli sforzi tesi a conferire a **Europol** i mezzi per svolgere un ruolo centrale nella lotta contro le forme gravi di criminalità (organizzata), a testimonianza –insieme con le modifiche della decisione che istituisce l’Accademia europea di polizia (**CEPOL**), l’avvio delle discussioni sulla definizione del ruolo del comitato di sicurezza (**COSI**) e il coordinamento da instaurare fra i diversi enti (e servizi) operativi nel settore della sicurezza interna- della volontà di dare nuovo impulso alla dimensione operativa della cooperazione di polizia.

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

47. Il 17 novembre 2005 la Commissione ha presentato un libro verde sulla **protezione delle infrastrutture critiche**. Seguirà nel 2006 una proposta legislativa di istituzione di una rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche (CIWIN), che tenga conto delle reazioni al libro verde.

### *1.3.5. Prevenzione generale della criminalità*

48. Sulla scorta di una riflessione interna sull’organizzazione della **rete europea di prevenzione della criminalità** avviata nel 2005, nel 2006 sarà presentata l’iniziativa volta a professionalizzare e rafforzare tale rete.

## 1.4. Rafforzare la giustizia

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

49. A seguito delle discussioni tenutesi nell'autunno 2005 con le varie parti interessate, la Commissione presenterà nel 2006 una **comunicazione sulla formazione giudiziaria nell'Unione europea**. Il programma di scambio di magistrati proseguirà nel 2006 nell'ambito di un'azione preparatoria prima di essere integrato nella sezione "giustizia penale" del programma quadro "Diritti fondamentali e giustizia".

### 1.4.2. *Cooperazione giudiziaria in materia penale*

50. Per quanto riguarda il proseguimento dell'**applicazione del principio del riconoscimento reciproco**, la Commissione ha rispettato il calendario 2005 delle misure previste: la comunicazione sul reciproco riconoscimento, che rinnova il quadro generale del settore, le proposte legislative sulla presa in considerazione delle sentenze di condanna negli Stati membri dell'Unione europea in occasione di nuovi procedimenti penali e sullo scambio di informazioni estratte dal casellario giudiziario fra gli Stati membri, o le relazioni sull'attuazione della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo.

51. Si lamentano tuttavia **ritardi importanti** nell'adozione di due misure emblematiche: sulla decisione quadro relativa al **mandato europeo di ricerca delle prove** l'accordo politico è stato raggiunto solo nel giugno 2006 e la decisione quadro in materia di **determinati diritti processuali** è tuttora in discussione. Contrariamente a quanto previsto dal programma dell'Aia, né l'una né l'altra proposta sono state adottate nel 2005.

52. Per quanto riguarda il **ravvicinamento**, nel 2005 è stato effettivamente adottato il libro verde sui conflitti di giurisdizione e il principio del ne bis in idem su cui avviare il dibattito per valutare la necessità di un'azione a livello dell'Unione; il libro verde sulla presunzione d'innocenza, invece, è stato rimandato. Così come è rimandata la seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, non avendo gli Stati membri inviato informazioni sufficienti.

### 1.4.3. *Cooperazione giudiziaria in materia civile*

53. Particolarmente buoni sono i risultati in questo ambito, visto che nel 2005 sono state realizzate tutte le azioni previste. Ciò vale in particolare per il riconoscimento reciproco, che dovrebbe svilupparsi ulteriormente nei prossimi anni, specie nel diritto di famiglia con l'adozione del libro verde su successioni e testamenti, del libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio o della proposta di regolamento sulle obbligazioni alimentari, che la Commissione invita ad adottare in codecisione.

## 2. MONITORAGGIO DEL RECEPIMENTO A LIVELLO NAZIONALE

### 2.1. Metodologia

54. Gli strumenti legislativi interessati sono quelli soggetti a recepimento nel diritto interno degli Stati membri, ossia le direttive e le decisioni quadro. Il monitoraggio dei testi contemplati nel piano d'azione dell'Aia non è ancora possibile visti i termini mediamente prescritti per il loro recepimento: alla data della presente comunicazione non sono ancora scaduti i termini di attuazione per nessuna delle misure<sup>6</sup>. Per quanto riguarda il 2005, sembra invece pertinente analizzare e valutare, sul piano globale, entro una determinata data limite – ai fini della presente comunicazione, il 31 marzo 2006 – l'attuazione da parte degli Stati membri degli strumenti GLS sino ad ora adottati.
55. La tabella all'allegato 2 riprende l'insieme degli strumenti il cui termine di recepimento è scaduto alla data della presente comunicazione. Oltre alle direttive e alle decisioni quadro, vi figurano anche gli strumenti legislativi che hanno subito un monitoraggio a livello nazionale, il cui termine di applicazione/attuazione sia anch'esso scaduto alla data di adozione della presente comunicazione: alcuni regolamenti o piani d'azione adottati a norma del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) o certe decisioni fondate sul titolo VI del trattato sull'Unione europea (TUE). La tabella (2) riprende anche l'articolo 22 del TCE la cui applicazione è stata oggetto di relazioni successive e dettagliate.
56. Nel ricercare una metodologia coerente per valutare l'attuazione delle politiche GLS sul piano nazionale, occorre tener conto della diversità dei dati disponibili, a seconda che i testi siano stati adottati in base al TCE o al titolo VI del TUE.
57. Un primo fattore comune è anzitutto l'obbligo per gli Stati membri di recepire nel diritto interno le misure previste dalle direttive o dalle decisioni quadro e di **comunicare tali misure di attuazione** sistematicamente alla Commissione o, secondo i casi, al Segretariato generale del Consiglio. Si è di conseguenza deciso di erigere il rispetto di tale obbligo di comunicare a fattore pertinente per la valutazione dell'attuazione sul piano nazionale. Si è tuttavia dovuto rinunciare a verificare il rispetto di tale obbligo alla data prevista dagli strumenti poiché tali termini sono osservati solo in via eccezionale dall'uno o l'altro Stato membro nel caso delle decisioni quadro. Senza per questo escludere il ricorso a tale criterio in futuro, quando occorrerà valutare l'attuazione a livello nazionale delle misure previste dal programma/piano d'azione dell'Aia, è parso preferibile limitarsi, allo stadio attuale, a controllare il rispetto dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione alla data limite del 31 marzo 2006 decisa ai fini della presente comunicazione.
58. Un secondo fattore comune, oltre all'obbligo formale di recepire e comunicare, è l'obbligo sostanziale per gli Stati membri di **recepire e applicare correttamente la legislazione dell'Unione o comunitaria**.
59. A valutare nel merito la qualità dell'attuazione a livello nazionale può essere talvolta la Commissione quando risponde a lettere dei cittadini o a interrogazioni o petizioni

---

<sup>6</sup> Sarà in effetti possibile monitorare il loro recepimento a livello nazionale solo a partire dalle relazioni sull'attuazione del programma dell'Aia per gli anni 2007/2008.

del Parlamento europeo. Per la loro stessa natura e grande diversità, è impossibile stilare un elenco esauriente di questi elementi che non figurano quindi nella tabella in allegato come fonte d'informazione. Tuttavia, essi vengono spesso ripresi e inseriti in quelle analisi globali dei singoli strumenti che sono le relazioni sulla loro attuazione.

60. Per le decisioni quadro adottate sulla base del titolo VI del TUE è quanto meno prevista sistematicamente una relazione della Commissione, la quale il più delle volte serve da base per una relazione finale del Consiglio che dà solo raramente adito a discussioni. Certe decisioni quadro le cui disposizioni hanno termini di attuazione differiti sono oggetto di relazioni successive (decisione quadro sulla posizione della vittima). Sempre più spesso la Commissione presenta relazioni di aggiornamento (decisione quadro sul mandato d'arresto europeo o quella sulla lotta contro il terrorismo), specie quando le prime relazioni risalgono a prima dell'ultimo allargamento (decisione quadro sul riciclaggio di denaro del 2001). A volte la Commissione prende anche l'iniziativa di presentare una relazione su strumenti che di norma non contemplano tale obbligo (decisione Eurojust o strumenti per la protezione degli interessi finanziari). Tale iniziativa non era stata presa per le prime azioni comuni, come quella sulla partecipazione ad un'organizzazione criminale. Le posizioni comuni, invece, prevedono anch'esse, al pari delle decisioni quadro, l'obbligo di riferire sull'attuazione a livello nazionale<sup>7</sup>.
61. Diversa è la situazione per gli strumenti fondati sul TCE. Molti di questi prevedono una relazione di attuazione a livello nazionale, eppure è sintomatico che tale requisito non valga per l'immigrazione clandestina. Delle quattro direttive adottate in questo settore per le quali, alla data limite del 31 marzo 2006, sono scaduti sia il termine di recepimento sia il concomitante obbligo di comunicare le misure nazionali di attuazione, nessuna prevede l'adozione di una simile relazione. Lo stesso dicasi per la direttiva 2003/8/CE sul patrocínio a spese dello Stato, nel settore della cooperazione giudiziaria civile.
62. L'assenza di relazione non comporta tuttavia gli stessi effetti a seconda che lo strumento sia adottato in base al TCE o al TUE. Le relazioni di attuazione sono l'unica indicazione pubblica della qualità del recepimento nel diritto nazionale degli strumenti di cooperazione di polizia o giudiziaria in materia penale. Per gli strumenti che non impongono l'obbligo di comunicare le misure di attuazione, non esiste assolutamente nessuna indicazione circa l'efficacia delle misure adottate. Questa è la situazione dell'azione comune sulla partecipazione ad un'attività criminale e questo uno dei motivi per cui si è deciso di proporre la rifusione dello strumento.
63. Al contrario, nel caso degli strumenti comunitari, i procedimenti d'infrazione hanno effetti manifestamente dissuasivi sugli Stati membri inadempienti, vista la pubblicità negativa e l'eventuale pagamento di ammende che comportano, come risulta dalla tabella all'allegato 2 sulla qualità del recepimento.

---

<sup>7</sup>

Ancora in via eccezionale, certi testi sono soggetti a una valutazione paritetica (peer review) a livello nazionale ai sensi dell'azione comune del 1997. È quanto si dovrebbe fare per la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo nel 2006. Ai fini della presente comunicazione non si è tenuto conto di queste valutazioni sia perché troppo vecchie, sia perché di carattere troppo generale.

## 2.2. Monitoraggio per politica<sup>8</sup>

### 2.2.1. Orientamenti generali

64. Riguardo ai diritti fondamentali, in questa fase è interessata soltanto la direttiva 95/46/CE sulla **protezione dei dati personali**. La direttiva ha raggiunto il duplice obiettivo di assicurare un livello elevato di tutela della vita privata dei cittadini e eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei dati personali nell'UE. Tutti gli Stati membri si sono conformati all'obbligo di recepimento, che la prima relazione di attuazione giudica **globalmente soddisfacente** nonostante alcuni casi di cattiva applicazione.
65. Inoltre, dalla valutazione del piano d'azione 2000-2004 effettuata dalla Commissione nel 2004 in base ai dati dell'Osservatorio delle droghe e delle tossicodipendenze e di Europol, risulta essere **esiguo il bilancio** sull'applicazione a livello nazionale della strategia e del piano d'azione in materia di **droga**.

### 2.2.2. Cittadinanza dell'Unione

66. L'esperienza delle relazioni della Commissione e dei procedimenti d'infrazione permette di trarre conclusioni **soddisfacenti** sull'applicazione delle disposizioni della parte II del TCE. Gli Stati membri si sono globalmente conformati all'obbligo di comunicare le misure nazionali di attuazione di diritto derivato alla data limite del 31 marzo 2006. L'attuazione della direttiva sul diritto di soggiorno dei titolari di pensioni, degli studenti e delle persone inattive è soddisfacente nell'insieme. E lo stesso si può dire delle attuali direttive sulla libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, nonostante qualche caso di cattiva applicazione.
67. Le direttive sul diritto di voto alle elezioni locali e del Parlamento europeo hanno raggiunto un livello di recepimento soddisfacente, anche se i cittadini dell'Unione ne hanno fatto un uso insufficiente.

### 2.2.3. Asilo, migrazione e frontiere

68. A parte le relazioni della Commissione sul funzionamento di EURODAC, molto soddisfacente, è in corso la valutazione della **prima fase procedurale in materia di asilo**. Come si evince dalla tabella all'allegato 2, il persistere di certe lacune nella comunicazione delle misure di attuazione consentono sin d'ora di affermare che il livello di attuazione non è ancora ottimale.
69. La politica europea di **migrazione legale** è molto giovane e nessuna relazione, al momento, ne consente una valutazione globale. L'applicazione risulta tuttavia lacunosa se si guarda al numero rilevante di Stati membri che non hanno comunicato le misure di attuazione delle direttive sul diritto al ricongiungimento familiare e sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e nei confronti dei quali sono in corso procedimenti d'infrazione.
70. In materia di **immigrazione clandestina**, e malgrado l'assenza di relazioni di attuazione, dagli altri indicatori disponibili emerge un livello di recepimento dei testi

---

<sup>8</sup> Per coerenza si riprende la nomenclatura adottata nel piano d'azione dell'Aia.

meno recenti **relativamente soddisfacente**, salvo per uno Stato membro in particolare.

#### 2.2.4. *Sicurezza*

71. Se si escludono le decisioni quadro, è difficile valutare l'attuazione degli strumenti di lotta alla criminalità organizzata e di cooperazione di polizia e doganale, specie delle convenzioni e relativi protocolli adottati in base al titolo VI del TUE, dato che tali strumenti non prevedono né l'obbligo formale di comunicare per gli Stati membri, né relazioni di attuazione a livello nazionale. Al momento la ratifica in tempi rapidi resta la principale priorità.

#### 2.2.5. *Giustizia*

##### 2.2.5.1. Giustizia penale

72. Strumento emblematico del riconoscimento reciproco, il **mandato d'arresto europeo** è oggi, nonostante gli iniziali ritardi di attuazione in uno Stato membro su due, **operativo** in tutta l'Unione, fermi restando gli sforzi ancora richiesti ad alcuni Stati membri per conformarsi pienamente al testo e le difficoltà costituzionali emerse in più Stati membri.

73. Per quanto riguarda gli strumenti di **ravvicinamento**, molti dei quali incidono sulla lotta al terrorismo, la valutazione globale in termini di attuazione è assai **deludente**, anche se dalla prassi della Commissione consistente nel presentare relazioni di attuazione successive emerge un andamento positivo. Gli strumenti sono molto spesso recepiti in modo incompleto e talvolta con molto ritardo a seconda degli Stati membri.

74. Nessuno di questi inadempimenti è tuttavia tale da giustificare un procedimento d'infrazione ai sensi dei trattati attuali.

##### 2.2.5.2. Giustizia civile

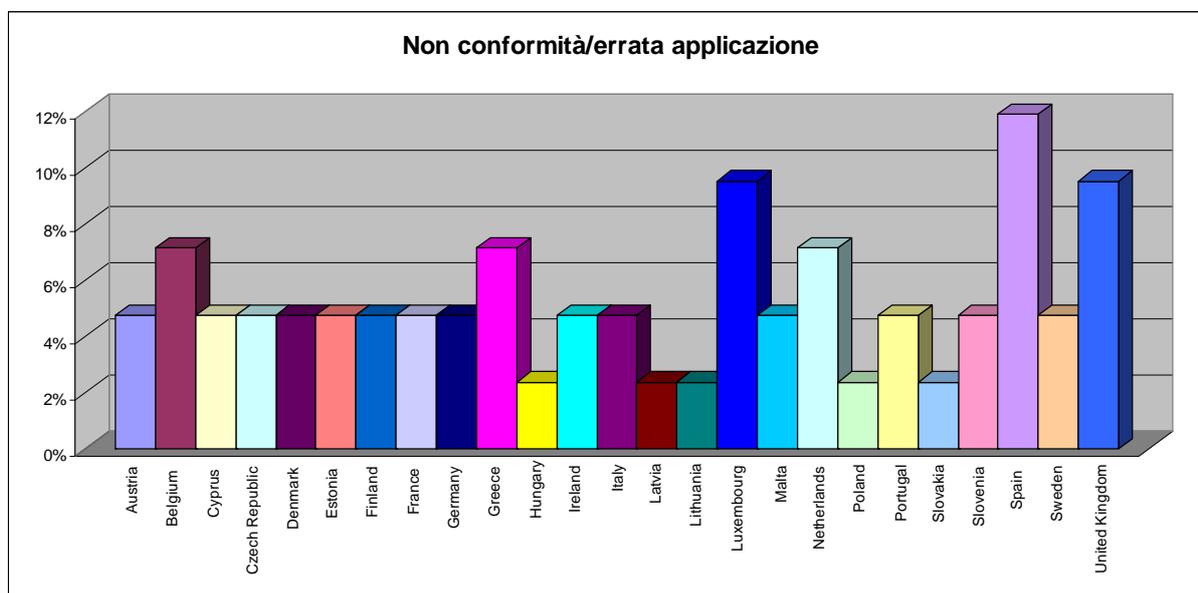
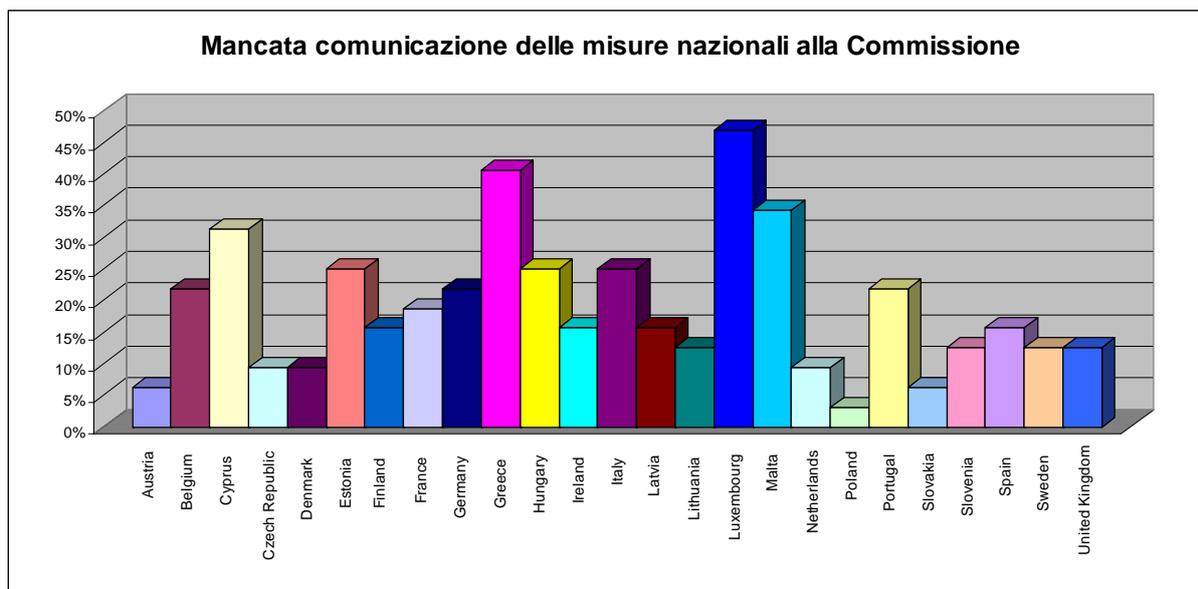
75. La valutazione risulta **difficile** al momento per entrambi i testi interessati<sup>9</sup>: alla data limite del 31 marzo decisa dalla presente comunicazione, infatti, il termine per il recepimento di tutte le disposizioni non è scaduto per il primo ed è appena scaduto per il secondo. Dall'unica relazione attualmente disponibile, quella cioè sull'applicazione del regolamento concernente la notifica e la comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari e extragiudiziali in materia civile o commerciale, si può tuttavia dedurre che sono necessari diversi miglioramenti. Per questo, il 15 luglio 2005 la Commissione ha adottato una proposta di modifica di tale regolamento, attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento.

---

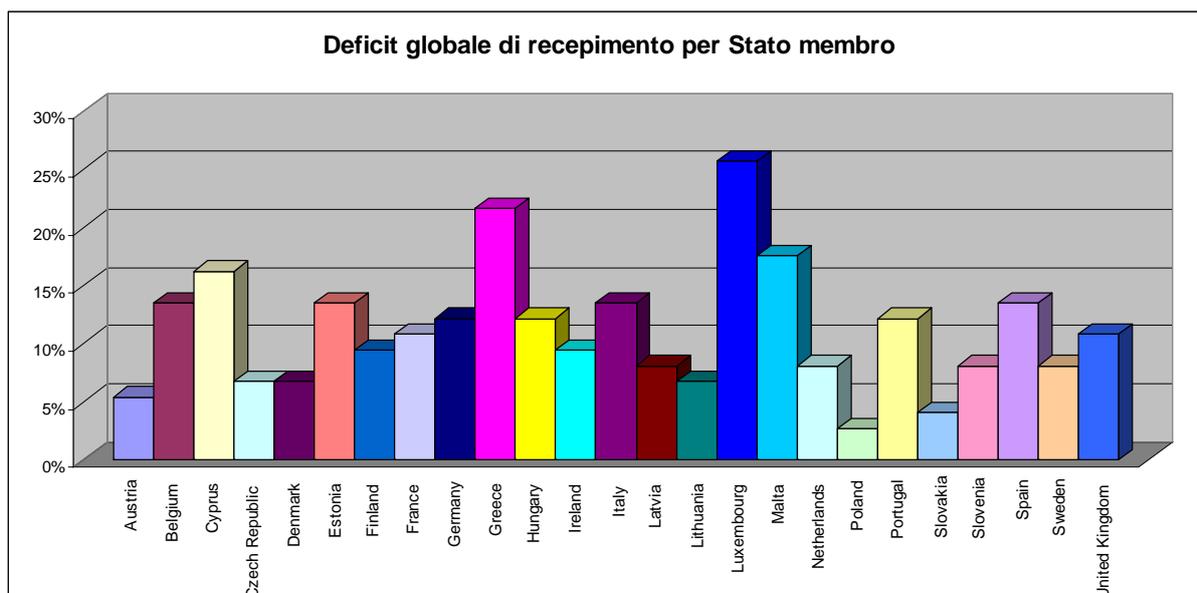
<sup>9</sup> Direttive 2003/8/CE sul patrocinio a spese dello Stato e 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

## 2.3. Monitoraggio per Stato membro

76. I seguenti dati globali, realizzati a prescindere dallo strumento, sono deducibili dai due indicatori<sup>10</sup> riportati nella tabella di cui all'allegato 2. Le prime due tabelle illustrano la situazione di ciascuno Stato membro in relazione, la prima, alla non comunicazione delle misure di attuazione, la seconda alla non conformità o cattiva applicazione. La terza tabella rispecchia invece il deficit di attuazione per singolo Stato membro, in relazione a entrambi gli indicatori.



<sup>10</sup> Così come descritti nei paragrafi da 57 a 63 della presente comunicazione.



### 3. CONCLUSIONI

77. Al termine di questo primo esercizio di monitoraggio del programma dell'Aia, colpisce il singolare contrasto fra il **bilancio globalmente positivo del calendario di adozione** per il 2005 e il **bilancio, molto più esiguo, dell'attuazione a livello nazionale** degli strumenti adottati.
78. Dal monitoraggio dell'adozione delle misure previste nel 2005 a norma del programma dell'Aia risulta che il **meccanismo istituzionale** funziona bene per le materie GLS del **TCE**. I progressi nell'ambito della *cooperazione giudiziaria civile* e della *cittadinanza* ne sono un chiaro esempio. Resta il fatto che anche in queste materie il voto all'unanimità, quando previsto, ha frenato il processo di adozione contribuendo probabilmente a ritardare l'attuazione di politiche prioritarie per il programma dell'Aia. Così è stato della prima fase del regime comune europeo di *asilo*. Si è invece dimostrato assai fruttuoso il dialogo interistituzionale nell'ambito della procedura di codecisione, permettendo di raggiungere un accordo in pochi mesi su testi importanti come la direttiva riguardante la *conservazione di dati*, il **codice sull'attraversamento delle frontiere** o il regolamento sul *traffico frontaliero locale*.
79. La lentezza accusata per contrasto nelle materie del **titolo VI del TUE** ha origini diverse. L'unanimità in vigore nella *cooperazione di polizia e giudiziaria penale* ha ostacolato l'adozione di misure emblematiche come il mandato europeo di ricerca delle prove e la decisione quadro in materia di determinati diritti processuali. Altro fattore di ritardo, l'incertezza e le esitazioni del Consiglio nella scelta della base giuridica hanno ancora quest'anno rallentato il processo di adozione nonostante la sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2005 nella causa C-176/03.
80. Questa prima valutazione dell'attuazione a livello nazionale delle politiche GLS risulta assai **frammentaria e di certo insufficiente allo stadio attuale**, constatazione con la quale, però, non si vogliono assolvere gli Stati membri dagli inadempimenti constatati.

81. Alcune politiche GLS sono ancora relativamente recenti e spesso la valutazione della loro attuazione a livello nazionale è prematura. Ciò vale per l'asilo, la migrazione legale, il riconoscimento reciproco in materia penale e la giustizia civile, ma anche per il settore della droga in cui esiste un monitoraggio specifico in collaborazione con l'Osservatorio delle droghe e delle tossicodipendenze.
82. Ma a colpire sono soprattutto le **carenze sia quantitative che qualitative** nel recepimento generale degli **strumenti rientranti nel titolo VI del TUE**. Per esempio, la determinazione con cui l'Unione ha portato avanti la lotta al terrorismo – come risulta dalla prima parte del monitoraggio di questa politica- non sembra avere ripercussioni ai livelli nazionali.
83. Stando alla presente comunicazione occorre migliorare il quadro esistente, specie per quanto riguarda le procedure decisionali nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. È questo il compito che si prefigge, a trattati invariati, la comunicazione “Attuare il programma dell'Aia: prospettive per il futuro” che accompagna la presente relazione.