

XVI legislatura

**Conferenza dei Presidenti delle
Commissioni competenti sulla
giustizia e gli affari interni**

Madrid, 20 maggio 2010

n. 100/AP
17 maggio 2010



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Conferenza dei Presidenti delle Commissioni competenti sulla giustizia e gli affari interni

Madrid, 20 maggio 2010

Dossier n. 100/AP
17 maggio 2010

a cura di Viviana Di Felice

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

	Pag.	i
NOTA ILLUSTRATIVA		
Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: articoli da 67 a 89	"	1
Programma di Stoccolma - un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini	"	15
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma - COM (2010) 171 def. (estratto)	"	53
Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: Verso un modello di sicurezza europeo (doc. 5842/2/10 REV 2)	"	63
Decisione del Consiglio del 25 febbraio 2010 relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (2010/131/UE)	"	81
Progetto di decisione del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (doc. 5949/10)	"	83
Iniziativa riguardante una direttiva del parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo - Relazione della Presidenza (docc. 8703/10 e 8703/10 ADD 1)	"	85
Iniziativa riguardante una direttiva del parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo - relazione della Presidenza (doc. 9093/10) (estratto in lingua inglese)	"	123
Senato della Repubblica - Risoluzione della 14 ^a Commissione permanente sull'iniziativa di un gruppo di Stati membri per l'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo (PE-CONS 2/10) - Doc. XVIII n. 25	"	127
Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale - COM (2010) 105 def.	"	131

NOTA ILLUSTRATIVA

In occasione della Conferenza dei Presidenti delle Commissioni competenti sulla giustizia e affari interni dei parlamenti dell'Unione europea, che si terrà il 20 maggio 2010, in merito al rafforzamento del ruolo dell'Unione nei settori relativi alla sicurezza interna, all'ordine di protezione e al regime matrimoniale, il presente *dossier* predispone, sulla base del programma dell'incontro, una raccolta di documentazione proveniente dalle istituzioni europee.

Trattato di Lisbona

Per quanto attiene allo **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia** (il cosiddetto terzo pilastro di Maastricht), il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, sopprime la struttura "per pilastri" dell'ordinamento dell'Unione (che prevedeva l'unanimità in sede di Consiglio e la semplice consultazione del Parlamento europeo). Il trattato di Lisbona comporta, infatti, un allineamento del processo decisionale applicabile a tale settore a quello ordinario (precedentemente procedura di codecisione), nonché l'estensione della votazione a maggioranza qualificata in sede di Consiglio e pieni poteri co-legislativi per il Parlamento europeo, eccezion fatta per talune specifiche ipotesi.

L'*articolo 67* del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ridefinisce gli obiettivi dell'Unione. Essi consistono innanzitutto nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. In tale ambito, l'Unione garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà degli Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di paesi terzi. L'Unione si adopera altresì per garantire un elevato livello di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione fra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. L'Unione, infine, facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

In base all'*articolo 68*, il Consiglio europeo fornisce gli "orientamenti strategici" della "programmazione legislativa e operativa" nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con ciò istituzionalizzandosi il suo ruolo di impulso e di stimolo anche in questo settore. L'*articolo 69* prevede espressamente che i parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità per quanto riguarda le

proposte e le iniziative legislative presentate nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Programma di Stoccolma

La Commissione europea ha presentato il 10 giugno 2009 la comunicazione *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini* (COM(2009) 262)¹. Questo documento, chiamato per motivi di praticità "programma di Stoccolma", è il nuovo programma di lavoro strategico pluriennale per il periodo 2010-2014 e fa seguito al programma dell'Aia, giunto a termine nel dicembre 2009. Pone i cittadini al centro dell'azione dell'Unione europea e affronta, fra l'altro, le questioni della cittadinanza, della giustizia e della sicurezza nonché dell'asilo, della migrazione e della dimensione esterna della giustizia e degli affari interni.

Il programma è stato adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, che ha ribadito la sua determinazione a proseguire lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio e a tutela dei cittadini dell'Unione europea e di coloro che vivono in tale spazio.

Partendo da questi elementi, il 20 aprile 2010 la Commissione ha proposto un **piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma** con l'intento di individuare le azioni da intraprendere e il programma di lavoro per il periodo 2010-2014.

I ministri della giustizia e degli affari interni nella riunione del 23 aprile 2010 hanno accolto con favore il documento della Commissione, pur sottolineando che il piano d'azione dovrebbe rispecchiare più fedelmente gli obiettivi del programma di Stoccolma. Il Consiglio ha chiesto ai suoi organi preparatori di avviare rapidamente consultazioni sul piano d'azione affinché esso possa essere adottato nel giugno 2010.

La sicurezza interna nell'Unione europea: prevenzione dei rischi e modelli di cooperazione

Il trattato di Lisbona prevede il ricorso alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione dei regolamenti volti a determinare la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust e di Europol. Una procedura legislativa speciale con unanimità in Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo è invece richiesta dall'*articolo 86* per l'istituzione, a partire da Eurojust, di una Procura europea, con il compito di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Per quanto riguarda la cooperazione di polizia il trattato prevede il rafforzamento di Europol (che diventerà agenzia dell'Unione europea a partire dal 2010), alla quale il nuovo testo affida specifici compiti di raccolta, archiviazione, trattamento, analisi e

¹ Si veda in proposito il Dossier 35/DN, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

scambio delle informazioni, nonché di coordinamento, organizzazione e svolgimento di indagini e di azioni operative, da condurre congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni collegate a Eurojust. Come nel caso della Procura europea, anche in tale ambito si introduce un acceleratore di emergenza che, in caso di blocco della procedura, apre la strada a una cooperazione rafforzata, qualora ciò sia richiesto da almeno nove Stati membri.

Infine, il trattato contiene disposizioni specifiche sul terrorismo, che permettono a Consiglio e Parlamento europeo di definire, attraverso la procedura legislativa ordinaria, una serie di disposizioni e misure economiche e finanziarie per contrastare l'emergere di attività di stampo terroristico. Si prevede che, attraverso regolamenti, venga definito un quadro di misure sui movimenti di capitali e i pagamenti (*articolo 75*), quali il congelamento di fondi, di proprietà finanziarie o di benefici economici che appartengano a persone fisiche o giuridiche, a raggruppamenti o entità non statali, allorché ciò sia necessario per la realizzazione degli obiettivi enunciati all'articolo 67. Il Consiglio adotta, su proposta della Commissione, i regolamenti e le decisioni necessarie per l'attuazione dei suddetti regolamenti. Devono essere presenti le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche, con particolare riferimento al rispetto del diritto al giusto processo. Misure analoghe, relative al congelamento di beni e capitali, sono previste dall'articolo 215 nell'ambito dei rapporti economici con paesi terzi, e prevedono una deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. L'*articolo 76* stabilisce, infine, che l'iniziativa legislativa nei settori della cooperazione giudiziaria penale e di polizia spetta alla Commissione oppure a un quarto degli Stati membri.

Il Consiglio Giustizia e affari interni del 25 e 26 febbraio 2010 ha approvato, a seguito di un dibattito pubblico, una **strategia di sicurezza interna per l'Unione europea**², una delle priorità della presidenza spagnola nel settore. Il Consiglio europeo sarà invitato ad approvare il documento, conformemente all'articolo 68 del TFUE, e si prevede che la Commissione adotterà una comunicazione su azioni concrete in questo settore.

I principali obiettivi della strategia sono:

- presentare al pubblico gli strumenti dell'UE esistenti che già contribuiscono a garantire la sicurezza e la libertà dei cittadini dell'UE e il valore aggiunto fornito dall'azione dell'UE in questo settore;
- elaborare ulteriormente strumenti e politiche comuni che utilizzano un approccio più integrato che affronti le cause dell'insicurezza e non soltanto le conseguenze;
- rafforzare la cooperazione fra autorità di contrasto e giudiziarie, la gestione delle frontiere, la protezione civile e la gestione delle catastrofi.

La strategia definisce un modello di sicurezza europeo che integra, fra l'altro, l'azione della cooperazione fra autorità di contrasto e giudiziarie, la gestione delle frontiere e la protezione civile, nel rispetto dei valori europei comuni, quali i diritti

² In allegato.

fondamentali. Essa individua le principali minacce e sfide cui è confrontata l'Unione europea, fra cui il terrorismo, la criminalità organizzata, la cibercriminalità, il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale di minori e la pedopornografia, la criminalità economica e la corruzione, la violenza giovanile. Anche le catastrofi naturali e di origine umana, quali incendi boschivi e penuria energetica, richiedono prontezza e risposta transfrontaliere. Un'altra sfida consiste nell'affrontare fenomeni diffusi che rappresentano una minaccia per i cittadini in tutta Europa, come gli incidenti stradali.

Nella stessa sessione, i ministri degli affari interni hanno adottato una decisione istituzionale che crea il **comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)**³. I ministri hanno inoltre proceduto a uno scambio di punti di vista sul mandato e i compiti, nonché su alcune altre questioni fondamentali relative al funzionamento di questo nuovo comitato, sulla base di un documento della presidenza e delle reazioni degli Stati membri.

Il comitato ha tenuto la sua prima riunione l'11 marzo 2010.

Il COSI è contemplato dall'*articolo 71* del TFUE che istituisce in seno al Consiglio un comitato permanente con il compito di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. La norma prevede, inoltre, che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano informati dei lavori che si svolgono nel comitato permanente.

Il ruolo di coordinamento del COSI riguarderà, fra l'altro, la cooperazione di polizia e doganale, la protezione delle frontiere esterne e la cooperazione giudiziaria in materia penale pertinente alla cooperazione operativa nel settore della sicurezza interna. Il comitato è tenuto a riferire periodicamente sulle sue attività al Consiglio che, a sua volta, tiene informati il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali.

Il COSI avrà inoltre il compito di valutare l'orientamento generale e l'efficacia della cooperazione operativa al fine di individuare eventuali lacune e adottare raccomandazioni per porvi rimedio. Esso avrà altresì la facoltà di invitare rappresentanti di EUROJUST, di EUROPOL, di FRONTEX e di altri organismi interessati ad assistere alle sue riunioni e dovrebbe assicurare la coerenza dell'azione di tali organismi.

Ordine di protezione europeo

Una proposta di *direttiva sull'ordine di protezione europeo* (PE-CONS 2/10) è stata presentata il 22 gennaio 2010 su iniziativa di un gruppo di Stati membri⁴. La

³ In allegato.

⁴ Per approfondimenti sull'iniziativa per una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo, si rimanda al Dossier 47/DN, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

proposta figura fra le priorità della presidenza spagnola ed è attualmente al vaglio delle istituzioni europee⁵.

La proposta intende dare attuazione agli obiettivi dichiarati nel programma di Stoccolma. Il programma di Stoccolma prevede, infatti, al punto 2.3.4, intitolato "Vittime della criminalità, compreso il terrorismo", che "le persone più vulnerabili o in situazioni particolarmente a rischio, come le persone vittime di violenze reiterate nelle relazioni strette, le vittime della violenza di genere o le persone vittime di altre forme di reato in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non risiedono necessitano di un sostegno particolare e di protezione giuridica." In particolare, il punto 3.1.1. prevede che le "vittime della criminalità o i testimoni se a rischio, possono essere soggetti a particolari misure di protezione che dovrebbero essere efficaci all'interno dell'Unione". Scopo della direttiva è agevolare e rafforzare la protezione concessa alle vittime della criminalità o alle possibili vittime della criminalità che si trasferiscono da uno Stato membro all'altro dell'Unione europea.

La proposta relativa all'ordine di protezione europeo è basata su un'iniziativa comune di dodici Stati membri dell'Unione europea, fra cui l'Italia. Una volta adottata, la direttiva preciserà le misure che permettono allo Stato di esecuzione di continuare ad assicurare la protezione di una persona. Tali misure comprenderanno gli obblighi o i divieti imposti alla persona che costituisce un pericolo. L'iniziativa riguarda i reati che possono mettere in pericolo la vita, l'integrità fisica, psichica e sessuale o la libertà personale della vittima, con l'obiettivo finale di prevenire nuovi atti criminali o di ridurre le conseguenze di atti criminali precedenti.

Il Consiglio Giustizia e affari interni del 23 aprile 2010 ha tenuto un dibattito pubblico sullo stato dei lavori in base ai due documenti di lavoro attualmente in esame⁶. La maggior parte degli Stati membri si sono dichiarati a favore dell'approccio della presidenza e hanno sostenuto i testi di compromesso più recenti. La presidenza intende proseguire i lavori a livello degli organi preparatori del Consiglio per raggiungere un accordo politico in giugno e trasmettere il testo concordato al Parlamento europeo.

Fra le questioni aperte vi è quella del campo di applicazione. La proposta prevede un approccio in tre fasi: lo Stato di emissione richiede un ordine di protezione europeo, lo Stato ricevente riconosce l'ordine di protezione europeo e lo esegue prendendo una decisione in base al proprio diritto nazionale al fine di continuare ad assicurare la protezione della persona interessata. La proposta della presidenza, sostenuta dalla maggior parte degli Stati membri, riconosce la necessità di lavorare su un testo che permetta l'emissione e l'esecuzione degli ordini di protezione europei in tutti gli Stati membri, nel rispetto del diritto interno di ciascuno di essi. Gli ordini di protezione europei potrebbero essere emessi da qualsiasi autorità giudiziaria o equivalente, a prescindere dalla natura giuridica di tale autorità (penale, civile o amministrativa).

⁵ Per quanto riguarda il Parlamento europeo, la proposta è all'esame della Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni, competente per il merito, con relatrice Carmen Romero Lòpez (gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici), designata il 27 gennaio 2010.

⁶ In allegato.

Tenuto conto di alcune osservazioni espresse in via informale dal Parlamento europeo, la presidenza ha inoltre proposto di aggiungere un nuovo paragrafo all'articolo 9 della proposta di direttiva⁷. Qualora l'autorità competente dello Stato di esecuzione rifiuti di riconoscere un ordine di protezione europeo in una delle circostanze previste dalla direttiva, dovrà informare la persona protetta circa la possibilità di richiedere una misura di protezione secondo la propria legislazione nazionale.

Su tale atto, la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato ha approvato una risoluzione il 31 marzo 2010⁸, documento che è stato trasmesso alle istituzioni europee ai fini della procedura di cui al Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Regime matrimoniale

Il 24 marzo 2010 la Commissione europea ha presentato una proposta di *regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale* (COM(2010) 105)⁹. Si tratta della prima "cooperazione rafforzata" della storia dell'Unione europea, se si esclude la cooperazione nell'ambito dello spazio Schengen e della zona euro. Contestualmente alla proposta di regolamento, la Commissione ha presentato anche la proposta di decisione del Consiglio che autorizza la cooperazione rafforzata in questione¹⁰.

Nel 2006, la Commissione aveva presentato una proposta di regolamento mirante a modificare il regolamento 2201/2003, riguardante le decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, introducendovi norme relative alla legge applicabile in materia matrimoniale (ROMA III)¹¹. Nel giugno 2008, il progetto di regolamento Roma III relativo ai divorzi transnazionali è stato respinto a causa del veto svedese, che aveva impedito un accordo all'unanimità, previsto per le norme in materia di diritto di famiglia. Fra luglio e agosto 2008 nove Stati membri¹² - Francia¹³, Romania, Bulgaria, Ungheria, Austria, Spagna, Italia, Slovenia, Lussemburgo - hanno trasmesso alla Commissione europea una richiesta manifestando l'intenzione di instaurare fra loro una cooperazione rafforzata, e chiedendole formalmente di presentare una proposta. Poiché ogni anno nell'Unione si registrano circa 140.000 divorzi transnazionali, ovvero quasi il 13% di tutti i divorzi pronunciati, con costi che

⁷ In allegato.

⁸ In allegato.

⁹ Si veda la Scheda di valutazione n. 13/2010, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

¹⁰ COM(2010) 104.

¹¹ La proposta è stata oggetto di uno dei test di sussidiarietà della Cosac e pertanto esaminata dalla Commissione politiche dell'Unione europea del Senato, la quale, in data 4 ottobre 2006, ha approvato un parere favorevole con osservazioni indirizzate alla Commissione giustizia che a sua volta ha votato una risoluzione in cui auspicava la rapida approvazione della proposta.

¹² Inizialmente gli Stati erano dieci, inclusa la Grecia, che però ha ritirato formalmente la sua candidatura il 3 marzo 2010.

¹³ La Francia ha inoltrato tale richiesta nel gennaio 2009.

potrebbero raggiungere un totale di 205 milioni di euro e dato che nei nove Stati membri in questione, la cui popolazione rappresenta quasi la metà della popolazione dell'Unione (44%), ogni anno circa 53.000 divorzi hanno un carattere transnazionale, la Commissione europea ha deciso di accogliere la richiesta.

La proposta di regolamento intende introdurre norme armonizzate per permettere facilmente ai coniugi di sapere quale legge si applicherà al loro procedimento matrimoniale, che sarà la legge con la quale essi avranno uno "stretto legame", evitando così l'applicazione delle cosiddette "leggi esotiche", con le quali il legame è pressoché inesistente. Essa mira ad aumentare la flessibilità del quadro normativo, in quanto riconosce ai coniugi una qualche possibilità di scelta a favore di un'altra legge applicabile al loro divorzio o separazione personale, che sarà particolarmente utile nei divorzi consensuali e costituirà un forte incentivo per le coppie interessate a organizzare in anticipo le conseguenze di un'eventuale rottura del rapporto coniugale incoraggiando soluzioni amichevoli. Dal momento che qualsiasi autorità giurisdizionale adita in uno degli Stati membri partecipanti applicherebbe la legge designata in base a norme comuni, verrà facilitato l'accesso alla giustizia evitando la "corsa in tribunale", che vede uno dei due coniugi fare richiesta di divorzio o separazione prima dell'altro, al fine di vedere applicate le norme che ne tutelino maggiormente gli interessi.

VERSIONE CONSOLIDATA
DEL
TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE
EUROPEA

(ESTRATTO)

4. In assenza di misure in applicazione dell'articolo 64, paragrafo 3, la Commissione o, in mancanza di una decisione della Commissione entro un periodo di tre mesi dalla richiesta dello Stato membro interessato, il Consiglio può adottare una decisione che conferma che le misure fiscali restrittive adottate da uno Stato membro riguardo ad uno o più paesi terzi devono essere considerate compatibili con i trattati nella misura in cui sono giustificate da uno degli obiettivi dell'Unione e compatibili con il buon funzionamento del mercato interno. Il Consiglio delibera all'unanimità su richiesta di uno Stato membro.

Articolo 66

(ex articolo 59 del TCE)

Qualora, in circostanze eccezionali, i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti causino o minaccino di causare difficoltà gravi per il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea, può prendere nei confronti di paesi terzi, e se strettamente necessarie, misure di salvaguardia di durata limitata, per un periodo non superiore a sei mesi.

TITOLO V

SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

CAPO 1

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 67

(ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE)

1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.
2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.
3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.
4. L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

Articolo 68

Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Articolo 69

Per quanto riguarda le proposte e le iniziative legislative presentate nel quadro dei capi 4 e 5, i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Articolo 70

Fatti salvi gli articoli 258, 259 e 260, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al presente titolo, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

Articolo 71

(ex articolo 36 del TUE)

È istituito in seno al Consiglio un comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Fatto salvo l'articolo 240, esso favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. I rappresentanti degli organi e organismi interessati dell'Unione possono essere associati ai lavori del comitato. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono tenuti informati dei lavori.

Articolo 72

(ex articolo 64, paragrafo 1, del TCE ed ex articolo 33 del TUE)

Il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Articolo 73

Gli Stati membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale.

Articolo 74

(ex articolo 66 del TCE)

Il Consiglio adotta misure al fine di assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri nei settori di cui al presente titolo e fra tali servizi e la Commissione. Esso delibera su proposta della Commissione, fatto salvo l'articolo 76, e previa consultazione del Parlamento europeo.

Articolo 75

(ex articolo 60 del TCE)

Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma.

Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche.

Articolo 76

Gli atti di cui ai capi 4 e 5 e le misure di cui all'articolo 74 che assicurano la cooperazione amministrativa nei settori di cui a tali capi sono adottati:

- a) su proposta della Commissione, oppure
- b) su iniziativa di un quarto degli Stati membri.

CAPO 2

POLITICHE RELATIVE AI CONTROLLI ALLE FRONTIERE, ALL'ASILO E
ALL'IMMIGRAZIONE*Articolo 77*

(ex articolo 62 del TCE)

1. L'Unione sviluppa una politica volta a:
 - a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;

b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne;

c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti:

a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata;

b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;

c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;

d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;

e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

3. Se un'azione dell'Unione risulta necessaria per facilitare l'esercizio del diritto, di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e salvo che i trattati non abbiano previsto poteri di azione a tale scopo, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può adottare disposizioni relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno o altro documento assimilato. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

4. Il presente articolo lascia impregiudicata la competenza degli Stati membri riguardo alla delimitazione geografica delle rispettive frontiere, conformemente al diritto internazionale.

Articolo 78

(ex articolo 63, punti 1 e 2, e articolo 64, paragrafo 2, del TCE)

1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa:

a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;

b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;

- c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- g) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

Articolo 79

(ex articolo 63, punti 3 e 4, del TCE)

1. L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori:

- a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
- b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;
- c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

3. L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri.

4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

5. Il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo.

Articolo 80

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

CAPO 3

COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE

Articolo 81

(ex articolo 65 del TCE)

1. L'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire:

- a) il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione;
- b) la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali;
- c) la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione;
- d) la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;
- e) un accesso effettivo alla giustizia;
- f) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri;

g) lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;

h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.

3. In deroga al paragrafo 2, le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali sono stabilite dal Consiglio, che delibera secondo una procedura legislativa speciale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e che potrebbero formare oggetto di atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

I parlamenti nazionali sono informati della proposta di cui al secondo comma. Se un parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata. In mancanza di opposizione, il Consiglio può adottare la decisione.

CAPO 4

COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

Articolo 82

(ex articolo 31 del TUE)

1. La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all'articolo 83.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure intese a:

- a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria;
- b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri;
- c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari;
- d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni.

2. Laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Esse riguardano:

- a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri;
- b) i diritti della persona nella procedura penale;
- c) i diritti delle vittime della criminalità;
- d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio in via preliminare mediante una decisione; per adottare tale decisione il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

L'adozione delle norme minime di cui al presente paragrafo non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone.

3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

Articolo 83

(ex articolo 31 del TUE)

1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.

Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76.

3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

Articolo 84

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Articolo 85

(ex articolo 31 del TUE)

1. Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

In questo contesto il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust. Tali compiti possono comprendere:

- a) l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- b) il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a);
- c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust.

2. Nel contesto delle azioni penali di cui al paragrafo 1, e fatto salvo l'articolo 86, gli atti ufficiali di procedura giudiziaria sono eseguiti dai funzionari nazionali competenti.

Articolo 86

1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni.

4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

CAPO 5

COOPERAZIONE DI POLIZIA

Articolo 87

(ex articolo 30 del TUE)

1. L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti:

- a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;
- b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico;
- c) le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

3. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può stabilire misure riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità di cui al presente articolo. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di misure. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di misure in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

La procedura specifica di cui al secondo e al terzo comma non si applica agli atti che costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Articolo 88

(ex articolo 30 del TUE)

1. Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere:

- a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi;
- b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali.

3. Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali.

Articolo 89

(ex articolo 32 del TUE)

Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri di cui agli articoli 82 e 87 possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

IV

(Informazioni)

INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

CONSIGLIO EUROPEO

PROGRAMMA DI STOCCOLMA — UN'EUROPA APERTA E SICURA AL SERVIZIO E A TUTELA
DEI CITTADINI

(2010/C 115/01)

INDICE

	<i>Pagina</i>
1. VERSO UN'EUROPA DEI CITTADINI IN UNO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA	4
1.1. Priorità politiche	4
1.2. Strumenti	5
1.2.1. Fiducia reciproca	5
1.2.2. Applicazione	5
1.2.3. Legislazione	5
1.2.4. Coerenza maggiore	6
1.2.5. Valutazione	6
1.2.6. Formazione	6
1.2.7. Comunicazione	7
1.2.8. Dialogo con la società civile	7
1.2.9. Finanziamento	7
1.2.10. Piano d'azione	7
1.2.11. Revisione del programma di Stoccolma	7
2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI	8
2.1. Un'Europa fondata sui diritti fondamentali	8
2.2. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione	8
2.3. Vivere insieme in uno spazio che rispetti la diversità e tuteli i più vulnerabili	9
2.3.1. Razzismo e xenofobia	9
2.3.2. Diritti dei minori	9
2.3.3. Gruppi vulnerabili	9

2.3.4.	Vittime della criminalità, compreso il terrorismo	10
2.4.	Diritti della persona nei procedimenti penali	10
2.5.	Proteggere i diritti dei cittadini nella società dell'informazione	10
2.6.	Partecipare alla vita democratica dell'Unione	11
2.7.	Beneficiare di protezione nei paesi terzi	11
3.	FACILITARE LA VITA DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEL DIRITTO E DELLA GIUSTIZIA	11
3.1.	Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco	12
3.1.1.	Diritto penale	12
3.1.2.	Diritto civile	13
3.2.	Maggiore fiducia reciproca	13
3.2.1.	Formazione	13
3.2.2.	Sviluppare le reti	14
3.2.3.	Valutazione	14
3.2.4.	Dotarsi di strumenti migliori	14
3.2.5.	Detenzione	14
3.2.6.	Detenzione	14
3.3.	Dotarsi di una base di norme minime comuni	14
3.3.1.	Diritto penale	15
3.3.2.	Diritto civile	15
3.4.	Benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini	15
3.4.1.	Agevolare l'accesso alla giustizia	15
3.4.2.	Sostenere l'attività economica	16
3.5.	Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario	17
3.5.1.	Diritto civile	17
3.5.2.	Diritto penale	17
4.	UN'EUROPA CHE PROTEGGE	17
4.1.	Strategia di sicurezza interna	17
4.2.	Dotarsi di mezzi potenziati	18
4.2.1.	Creare una cultura comune	18
4.2.2.	Gestione del flusso di informazioni	18
4.2.3.	Mobilizzare gli strumenti tecnologici necessari	19
4.3.	Politiche efficaci	20
4.3.1.	Cooperazione europea più efficace in materia di applicazione della legge	20
4.3.2.	Prevenzione più efficace della criminalità	20
4.3.3.	Dati statistici	21

4.4.	Protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata	21
4.4.1.	Lotta alle forme gravi di criminalità organizzata	21
4.4.2.	Tratta degli esseri umani	21
4.4.3.	Sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia	22
4.4.4.	Criminalità informatica	22
4.4.5.	Criminalità economica e corruzione	23
4.4.6.	Droga	24
4.5.	Terrorismo	24
4.6.	Gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'Unione: rafforzare le capacità dell'Unione di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi	25
5.	ACCESSO ALL'EUROPA IN UN MONDO GLOBALIZZATO	26
5.1.	Gestione integrata delle frontiere esterne	26
5.2.	Politica in materia di visti	27
6.	UN'EUROPA ALL'INSEGNA DELLA RESPONSABILITÀ, DELLA SOLIDARIETÀ E DEL PARTENARIATO IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO	27
6.1.	Una politica di migrazione dinamica e globale	28
6.1.1.	Consolidare, sviluppare e attuare l'approccio globale in materia di migrazione	28
6.1.2.	Migrazione e sviluppo	29
6.1.3.	Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro nazionale	29
6.1.4.	Politiche proattive riguardanti i migranti e i loro diritti	30
6.1.5.	Integrazione	30
6.1.6.	Politiche efficaci per la lotta all'immigrazione clandestina	30
6.1.7.	Minori non accompagnati	31
6.2.	Asilo: un spazio comune di protezione e solidarietà	32
6.2.1.	Uno spazio comune di protezione	32
6.2.2.	Responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri	32
6.2.3.	Dimensione esterna dell'asilo	33
7.	L'EUROPA IN UN MONDO GLOBALIZZATO — LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA	33
7.1.	Dimensione esterna rafforzata	33
7.2.	Diritti umani	34
7.3.	Continuità delle priorità tematiche con nuovi strumenti	34
7.4.	Accordi con paesi terzi	35
7.5.	Priorità geografiche e organizzazioni internazionali	35
7.6.	Organizzazioni internazionali e promozione di norme europee e internazionali	37
	ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	38

1. VERSO UN'EUROPA DEI CITTADINI IN UNO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Il Consiglio europeo ribadisce di considerare prioritario lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che risponda a una preoccupazione cruciale dei popoli degli Stati riuniti nell'Unione.

Tenendo conto dei risultati conseguiti dai programmi di Tampere e dell'Aia, sono stati compiuti a tutt'oggi notevoli progressi in questo settore. I controlli alle frontiere interne sono stati soppressi nello spazio Schengen e le frontiere esterne dell'Unione sono ora gestite in modo più coerente. Attraverso lo sviluppo dell'approccio globale in materia di migrazione, la dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione s'incantra sul dialogo e sui partenariati con i paesi terzi, in base a interessi reciproci. Sono state intraprese importanti iniziative volte a istituire un sistema europeo di asilo. Le agenzie europee, quali Europol, Eurojust, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Frontex, hanno raggiunto la maturità operativa nei rispettivi settori di attività. La cooperazione in materia civile facilita la vita quotidiana dei cittadini e la cooperazione fra le autorità di contrasto offre maggiore sicurezza.

Nonostante questi ed altri importanti risultati conseguiti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Europa continua a far fronte a sfide che vanno affrontate in modo globale. Sono pertanto necessari nuovi sforzi per migliorare la coerenza tra i settori d'intervento. Inoltre occorrerebbe intensificare la cooperazione con i paesi partner.

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

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

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

la politica in questo settore e assicurerà la coerenza dell'interpretazione.

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

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

1.1. Priorità politiche

Il Consiglio europeo ritiene che la priorità dei prossimi anni consisterà nel concentrarsi sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini. La sfida da affrontare sarà quella di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, garantendo allo stesso tempo la sicurezza in Europa. È estremamente importante che le misure di contrasto, da una parte, e i provvedimenti a tutela dei diritti delle persone, dello Stato di diritto e delle norme sulla protezione internazionale, dall'altra, vadano nella stessa direzione e si rafforzino reciprocamente.

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

Promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali: a cittadinanza europea deve diventare una realtà tangibile. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come uno spazio unico in cui siano protetti i diritti e le libertà fondamentali. L'allargamento dello spazio Schengen deve proseguire. Il rispetto della persona umana e della sua dignità e degli altri diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituisce un valore essenziale. È da preservare, ad esempio, l'esercizio di questi diritti e di queste libertà, in particolare la sfera privata del cittadino, oltre le frontiere nazionali, specie attraverso la protezione dei dati personali. Occorre tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili. I cittadini dell'Unione e le altre persone devono essere in grado di esercitare pienamente i propri diritti specifici all'interno dell'Unione e persino, all'occorrenza, al di fuori della stessa.

Un'Europa del diritto e della giustizia: per superare l'attuale frammentazione bisogna spingersi oltre nella realizzazione di uno spazio europeo di giustizia. Ciò significa, anzitutto, istituire meccanismi che agevolino l'accesso alla giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell'Unione. Sarebbe poi necessario intensificare la formazione e la cooperazione tra i professionisti del settore e dotarsi dei mezzi per eliminare gli ostacoli al riconoscimento delle decisioni giurisdizionali in altri Stati membri.

⁽¹⁾ Questa è la denominazione comune del trattato. L'Unione, in realtà, si fonda su due trattati: il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Per facilità di lettura nel testo si sono usati a volte i termini «trattato di Lisbona» e «il trattato».

Un'Europa della sicurezza: occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori ancora la sicurezza nell'Unione e protegga in tal modo la vita e l'incolumità dei cittadini dell'Unione e che affronti la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce. Questa strategia dovrebbe mirare a rafforzare la cooperazione in materia di applicazione della legge, gestione delle frontiere, protezione civile, gestione delle catastrofi, nonché la cooperazione giudiziaria in materia penale per rendere più sicura l'Europa. L'Unione deve inoltre basare i suoi lavori sulla solidarietà tra Stati membri e avvalersi appieno dell'articolo 222 del TFUE.

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

Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo: uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione è lo sviluppo di una politica migratoria dell'Unione lungimirante e articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità. Occorre passare all'effettiva attuazione degli strumenti giuridici pertinenti e servirsi appieno delle agenzie e degli uffici competenti del settore. Il fenomeno migratorio, se efficacemente gestito, può essere di beneficio per tutti i soggetti interessati. Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo è una base chiara su cui impostare i futuri sviluppi in materia. L'Europa dovrà dotarsi di una politica flessibile che risponda alle priorità e alle esigenze degli Stati membri e permetta ai migranti di mettere pienamente a frutto il loro potenziale. Rimane l'obiettivo di stabilire un sistema comune di asilo nel 2012 e le persone che necessitano di protezione internazionale devono avere un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci. Inoltre, affinché l'Unione possa sempre contare su sistemi credibili e sostenibili in materia d'immigrazione e di asilo, occorre prevenire, controllare e contrastare l'immigrazione clandestina, dato che la pressione esercitata dai flussi migratori clandestini sull'Unione e, in particolare, sugli Stati membri alle frontiere esterne, tra cui quelle meridionali, sta aumentando, come detto nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2009.

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

1.2. Strumenti

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

1.2.1. Fiducia reciproca

La **fiducia reciproca** tra autorità e servizi nei vari Stati membri e tra decisori è il presupposto di una cooperazione efficace in questo settore. Pertanto, una delle principali sfide future consisterà nel consolidare la fiducia e nel trovare nuove soluzioni che favoriscano un maggiore ricorso ai vari sistemi giuridici degli Stati membri e una migliore comprensione degli stessi.

1.2.2. Applicazione

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

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

1.2.3. Legislazione

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

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

⁽¹⁾ Per facilità di lettura il programma ascrive il diritto di iniziativa soltanto alla Commissione. Ciò non osta a che gli Stati membri possano prendere iniziative ai sensi dell'articolo 76 del TFUE.

Occorrerebbe prendere in considerazione, se del caso, l'eventualità di un riesame orizzontale degli strumenti adottati per accentuare coerenza e consolidazione legislative. La coerenza giuridica e la facilità di accesso rivestono particolare importanza. I principi relativi al miglioramento della regolamentazione e della legislazione andrebbero rafforzati durante l'intero processo decisionale. L'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione⁽¹⁾ dovrebbe essere pienamente applicato. Tutte le istituzioni dell'Unione dovrebbero adoperarsi, in tutte le fasi della procedura interistituzionale, per legiferare usando un linguaggio chiaro e comprensibile.

1.2.4. Coerenza maggiore

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

1.2.5. Valutazione

Il trattato di Lisbona prevede che siano adottate misure affinché gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedano a valutazioni oggettive e imparziali dell'attuazione delle politiche nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali devono essere informati dei contenuti e dei risultati delle valutazioni. Il Consiglio europeo ritiene che tali meccanismi di valutazione debbano evitare doppioni e, nel lungo periodo, abbracciare tutte le politiche di tale settore. Dovrebbe inoltre essere previsto un sistema efficace di controllo delle valutazioni.

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

— presentare una o più proposte ai sensi dell'articolo 70 del TFUE sulla valutazione delle politiche dell'Unione di cui al

titolo V del TFUE. La proposta o le proposte dovrebbero includere, in caso, un meccanismo di valutazione basato su un sistema consolidato di valutazione reciproca. La valutazione, a cadenza periodica, dovrebbe includere un efficace sistema di controllo e facilitare una migliore conoscenza dei sistemi nazionali per individuare le migliori prassi e gli ostacoli alla cooperazione. I professionisti di settore dovrebbero poter contribuire alle valutazioni. Il Consiglio dovrebbe avere in linea di massima un ruolo guida nel processo di valutazione, segnatamente nella fase di controllo.

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

1.2.6. Formazione

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

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

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

⁽¹⁾ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

potenziare i regimi di formazione europea. Si devono inoltre sviluppare programmi di teledidattica e supporti formativi comuni per formare i professionisti riguardo ai meccanismi europei.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- proporre un piano d'azione per innalzare sistematicamente, in misura sostanziale, il livello dei regimi di formazione europea e i programmi di scambio nell'Unione. Il piano dovrebbe prospettare come garantire che possano essere offerti regimi di formazione europea a un terzo di tutte le forze di polizia coinvolte nella cooperazione europea di polizia e alla metà dei giudici, pubblici ministeri e altro personale giudiziario coinvolti nella cooperazione europea giudiziaria, nonché alla metà di altri professionisti coinvolti nella cooperazione europea,
- considerare ciò che può definirsi un regime di formazione europea e proporre, nel piano d'azione, soluzioni per sviluppare questo concetto nella prospettiva di conferirgli una dimensione europea,
- istituire specifici programmi di scambio (tipo Erasmus) che potrebbero coinvolgere Stati non appartenenti all'Unione e, in particolare, Stati candidati e paesi con i quali l'Unione ha concluso accordi di partenariato e di cooperazione,
- far sì che la partecipazione ai corsi, alle esercitazioni e ai programmi di scambio comuni sia decisa in funzione delle attribuzioni e non dipenda da criteri settoriali.

1.2.7. Comunicazione

I progressi realizzati nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia rivestono in genere una grande importanza per i cittadini, le imprese e i professionisti. Il Consiglio europeo chiede pertanto a tutte le istituzioni dell'Unione, in particolare alla Commissione, e agli Stati membri di prendere in esame soluzioni che migliorino la comunicazione ai cittadini e agli operatori del settore dei risultati politici concreti conseguiti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Chiede alla Commissione di delineare una strategia per spiegare in modo ottimale ai cittadini come possano trarre i massimi vantaggi dai nuovi strumenti e dai nuovi quadri giuridici, ad esempio ricorrendo alla giustizia elettronica e servendosi del relativo portale europeo.

1.2.8. Dialogo con la società civile

Il Consiglio europeo incoraggia le istituzioni dell'Unione, nell'ambito delle loro competenze, a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con associazioni rappresentative e la società civile. La Commissione dovrebbe porre in essere particolari meccanismi, quali il forum europeo sulla giustizia, per intensificare il dialogo in settori in cui tali meccanismi appaiono appropriati.

1.2.9. Finanziamento

Il Consiglio europeo sottolinea che il programma di Stoccolma dovrebbe essere finanziato nell'ambito delle rubriche ed entro i massimali dell'attuale quadro finanziario. Numerose misure e azioni del presente programma possono essere attuate attraverso un uso più efficace degli strumenti e fondi esistenti.

Il Consiglio europeo osserva che l'attuale quadro finanziario scade alla fine del 2013. Rileva che intende tener conto degli obiettivi del programma di Stoccolma. Il presente programma, tuttavia, non ipotizza i negoziati sul prossimo quadro finanziario.

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

Nelle prossime prospettive finanziarie si dovrebbe valutare quale sia la struttura ottimale degli strumenti finanziari per assicurare un sostegno adeguato dei progetti operativi sviluppati al di fuori dell'Unione che ne accrescono la sicurezza, in particolare nella lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. Si dovrebbero studiare attentamente modi per rendere più celere la reazione dell'Unione alle situazioni di emergenza in tale settore in termini di assistenza finanziaria e per fornire assistenza tecnica ai fini dell'attuazione a livello mondiale delle convenzioni internazionali, fra cui quelle relative al terrorismo.

1.2.10. Piano d'azione

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

1.2.11. Revisione del programma di Stoccolma

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

2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI

2.1. Un'Europa fondata sui diritti fondamentali

L'Unione è fondata su valori comuni e sul rispetto dei diritti fondamentali. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, riveste estrema importanza la rapida adesione dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ciò renderà più stringente per l'Unione, comprese le sue istituzioni, l'obbligo di garantire la promozione attiva dei diritti e delle libertà fondamentali in tutti i settori di sua competenza. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo potrà continuare a svilupparsi per gradi, rafforzando la creazione di un sistema uniforme europeo a tutela dei diritti umani fondamentali fondato sulla convenzione europea e sui diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione a presentare urgentemente una proposta relativa all'adesione dell'Unione alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,
- le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri a far sì che le iniziative giuridiche siano e restino coerenti con i diritti fondamentali e le libertà fondamentali nell'intero corso del processo legislativo potenziando l'applicazione della metodologia in modo da consentire un controllo sistematico e rigoroso della conformità con la convenzione europea e con i diritti e le libertà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali.

Il Consiglio europeo invita le istituzioni dell'Unione a:

- avvalersi appieno delle competenze specialistiche dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e, ove opportuno, tenere con essa consultazioni, conformemente al suo mandato, sull'evoluzione delle politiche e della legislazione aventi implicazioni per i diritti fondamentali e a servirsene per comunicare ai cittadini le questioni attinenti ai diritti umani che incidono sulla loro vita quotidiana,
- proseguire gli sforzi dell'Unione volti a conseguire l'abolizione della pena di morte, della tortura e di altri trattamenti disumani o degradanti,
- continuare a sostenere e a incoraggiare l'Unione e gli Stati membri nella lotta contro l'impunità e a combattere i crimini di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra; promuovere in tale contesto la cooperazione tra gli Stati membri, i paesi terzi e i tribunali internazionali in questo settore, in particolare la Corte penale internazionale (CPI), e sviluppare lo scambio di informazioni giudiziarie e di buone prassi relative all'azione penale contro tali crimini attraverso la rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

2.2. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

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

Come rilevato dal Parlamento europeo, la cooperazione Schengen, che ha eliminato i controlli alle frontiere interne in gran parte dell'Unione, è una realizzazione fondamentale nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Consiglio europeo ricorda l'interesse che attribuisce all'ulteriore allargamento dello spazio Schengen. Fatto salvo il rispetto di tutti i requisiti previsti per l'applicazione dell'acquis di Schengen, il Consiglio europeo chiede al Consiglio, al Parlamento europeo ed alla Commissione di prendere tutte le misure necessarie per consentire l'abolizione dei controlli alle frontiere interne con i restanti Stati membri che si sono dichiarati pronti ad aderire senza indugio allo spazio Schengen.

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

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

Il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione a:

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

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

2.3. Vivere insieme in uno spazio che rispetti la diversità e tuteli i più vulnerabili

Poiché la diversità è una fonte di ricchezza per l'Unione, l'Unione e gli Stati membri devono garantire un ambiente sicuro in cui le differenze siano rispettate e i più vulnerabili siano tutelati. Occorre continuare a lottare con determinazione contro le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia.

2.3.1. Razzismo e xenofobia

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- riferire, durante il periodo coperto dal programma di Stoccolma, sul recepimento della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, entro il 28 novembre 2013 e, se opportuno, a formulare proposte per modificarla,^k

- sfruttare appieno gli strumenti esistenti, specie i programmi di finanziamento per combattere razzismo e xenofobia.

Gli Stati membri dovrebbero attuare tale decisione quadro quanto prima possibile e comunque entro il 28 novembre 2010.

2.3.2. Diritti dei minori

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

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di:

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

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

2.3.3. Gruppi vulnerabili

Tutte le forme di discriminazione restano inaccettabili. L'Unione e gli Stati membri devono compiere sforzi concertati per una piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare dei rom, incentivandone l'inserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro e lottando contro la violenza di cui possono essere vittime. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero garantire la corretta applicazione della normativa in vigore volta a lottare contro potenziali forme di discriminazione. L'Unione offrirà sostegno pratico e promuoverà migliori prassi per aiutare gli Stati membri a raggiungere tale obiettivo. La società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

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

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

2.3.4. Vittime della criminalità, compreso il terrorismo

Le persone più vulnerabili o in situazioni particolarmente a rischio, come le persone vittime di violenze reiterate nelle relazioni strette, le vittime della violenza di genere o le persone vittime di altre forme di reato in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non risiedono necessitano di un sostegno particolare e di protezione giuridica. Occorre anche assicurare particolare attenzione, sostegno e riconoscimento sociale alle vittime del terrorismo. È necessario un approccio integrato e coordinato alle vittime, in linea con quanto indicato nelle conclusioni del Consiglio su una strategia volta ad assicurare la realizzazione dei diritti delle vittime della criminalità e a migliorare il sostegno offerto a tali vittime.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione e agli Stati membri di:

- riflettere su come migliorare la normativa e le misure pratiche di sostegno per tutelare le vittime e migliorare l'applicazione degli strumenti esistenti,
- offrire un migliore sostegno alle vittime in altri modi, eventualmente attraverso le reti europee che già forniscono un aiuto pratico ed avanzare proposte a tal fine,
- verificare l'opportunità di elaborare uno strumento giuridico complessivo relativo alla tutela delle vittime, riunendo la direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, e la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, previa una valutazione di tali due strumenti.

I programmi di finanziamento andrebbero sfruttati maggiormente nel rispetto dei quadri giuridici rispettivi.

2.4. Diritti della persona nei procedimenti penali

La tutela dei diritti degli indagati e imputati nei procedimenti penali è un valore fondante dell'Unione, essenziale per garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini

nei riguardi dell'Unione. Il Consiglio europeo si compiace pertanto dell'adozione da parte del Consiglio della tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, la quale rafforzerà i diritti in questione quando sarà pienamente attuata. La tabella di marcia farà parte d'ora in avanti del programma di Stoccolma.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- presentare le proposte previste nella tabella di marcia per una rapida attuazione della stessa, alle condizioni ivi stabilite,
- esaminare ulteriori aspetti dei diritti procedurali minimi di indagati e imputati e valutare se sia necessario affrontare altre questioni, ad esempio la presunzione di innocenza, per promuovere una migliore cooperazione nel settore.

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

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

L'Unione deve far fronte all'esigenza di uno scambio più intenso di dati personali assicurando al tempo stesso il massimo rispetto della vita privata. Il Consiglio europeo è convinto che i progressi tecnologici, sebbene pongano, da un lato, nuove sfide in termini di protezione dei dati personali, dall'altro offrano nuove possibilità per garantire una migliore protezione di tali dati.

Occorre stabilire principi di base quali la limitazione delle finalità, la proporzionalità, la legittimità del trattamento, la durata limitata della conservazione, la sicurezza e riservatezza ed il rispetto dei diritti della persona, il controllo affidato ad organi nazionali di vigilanza indipendenti e l'accesso ad effettivi mezzi di ricorso giurisdizionale e istituire un regime completo di protezione. Tali questioni sono trattate anche nell'ambito della strategia di gestione delle informazioni dell'Unione per la sicurezza interna di cui al capo 4.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare il funzionamento dei vari strumenti concernenti la protezione dei dati e presentare, se del caso, iniziative complementari, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione dei succitati principi,
- proporre una raccomandazione per la negoziazione di accordi in materia di protezione e, se necessario, condivisione dei dati a fini di contrasto con gli Stati Uniti d'America, sulla scorta dei lavori svolti dal Gruppo di contatto ad alto livello UE-Stati Uniti sulla condivisione delle informazioni e sulla tutela della vita privata e la protezione dei dati di carattere personale,
- prendere in esame elementi essenziali per accordi sulla protezione dei dati con paesi terzi a fini di contrasto, che potrebbero contemplare, se necessario, i dati detenuti a titolo privato, fondati su un elevato livello di protezione dei dati,
- migliorare il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati grazie allo sviluppo di nuove tecnologie adeguate, migliorando la cooperazione tra il settore pubblico e privato specie nelle attività di ricerca,
- valutare l'opportunità di introdurre un regime di certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi «rispettosi della vita privata»;
- svolgere campagne d'informazione e, in particolare, di sensibilizzazione presso i cittadini.

In un'ottica più ampia, l'Unione dovrà avere una funzione motrice per lo sviluppo e la promozione di norme internazionali in materia di protezione dei dati personali, prendendo come base i pertinenti strumenti dell'Unione in materia di protezione dei dati e la convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, e per la conclusione di adeguati accordi internazionali bilaterali o multilaterali.

2.6. Partecipare alla vita democratica dell'Unione

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

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

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

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

2.7. Beneficiare di protezione nei paesi terzi

Il cittadino dell'Unione che si trovi o sia diretto in un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato gode della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato membro. Tale diritto, sancito dai trattati, non è ben pubblicizzato ed occorre impegnarsi di più per assicurarne la piena applicazione. Potrebbero essere condotte campagne informative mirate in tal senso.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

3. FACILITARE LA VITA DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEL DIRITTO E DELLA GIUSTIZIA

Alla riunione di Tampere del 1999 il Consiglio europeo ha dichiarato che il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario ravvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli e che il principio del riconoscimento reciproco dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria tanto in materia civile quanto in materia penale. Tale principio è ora sancito dal trattato.

Nel programma dell'Aia, adottato nel 2004, il Consiglio europeo ha osservato che, per rendere effettivo il principio di riconoscimento reciproco, è necessario rafforzare la fiducia reciproca sviluppando gradualmente una cultura giudiziaria europea basata sulla diversità degli ordinamenti giuridici e l'unità attraverso il diritto europeo. I sistemi giudiziari degli Stati membri dovrebbero poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali.

L'Unione dovrebbe continuare a rafforzare la fiducia reciproca negli ordinamenti giuridici degli Stati membri stabilendo diritti minimi nella misura necessaria alla diffusione del principio di riconoscimento reciproco e fissando norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni secondo quanto definito dal trattato. Lo spazio giudiziario europeo deve inoltre consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione, rendendoli più consapevoli al riguardo e facilitando il loro accesso alla giustizia.

Il Consiglio europeo sottolinea in proposito l'importanza orizzontale della giustizia elettronica, la quale non è limitata a determinati settori del diritto ma dovrebbe essere inglobata in tutti i settori del diritto civile, penale e amministrativo al fine di assicurare un migliore accesso alla giustizia e una cooperazione rafforzata tra le autorità amministrative e giudiziarie.

3.1. **Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco**

Il Consiglio europeo prende atto con soddisfazione dei notevoli progressi realizzati nell'attuazione dei due programmi di reciproco riconoscimento adottati dal Consiglio nel 2000 e rileva che gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure del caso per recepire a livello nazionale le disposizioni concordate a livello europeo. In tale contesto il Consiglio europeo sottolinea la necessità di valutare l'attuazione di dette misure e di continuare a lavorare a favore del reciproco riconoscimento.

3.1.1. *Diritto penale*

Stante la criminalità transfrontaliera occorre adoperarsi maggiormente per rendere più efficace la cooperazione giudiziaria. Gli strumenti adottati devono essere di più facile impiego e concentrarsi sui problemi persistenti della cooperazione transfrontaliera, quali i problemi relativi ai termini e al regime linguistico o al principio di proporzionalità. Per migliorare la cooperazione basata sul riconoscimento reciproco, andrebbero risolte inoltre alcune questioni di principio. Occorre, ad esempio, dotarsi di un approccio orizzontale in relazione a taluni problemi che ricorrono durante i negoziati sugli strumenti. Il ravvicinamento, ove necessario, del diritto sostanziale e procedurale dovrebbe agevolare il riconoscimento reciproco.

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

Le vittime della criminalità o i testimoni a rischio possono essere soggetti a particolari misure di protezione che dovrebbero essere effettive in tutta l'Unione.

Il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire ulteriormente l'istituzione di un sistema generale di acquisizione delle prove

nelle cause aventi dimensione transfrontaliera, basato sul principio di riconoscimento reciproco. Gli strumenti esistenti nel settore costituiscono una disciplina frammentaria. È necessario un nuovo approccio che, pur ispirandosi al principio di riconoscimento reciproco, tenga conto altresì della flessibilità del sistema tradizionale di assistenza giudiziaria reciproca. Tale nuovo modello potrebbe essere di più ampia portata e dovrebbe contemplare quanti più tipi di prove possibile, nel rispetto delle misure interessate.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- proporre un sistema globale, a seguito di una valutazione di impatto, in sostituzione di tutti gli strumenti esistenti nel settore, compresa la decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali, che contempli per quanto possibile tutti i tipi di prove, stabilisca i termini di esecuzione e limiti al minimo i motivi di rifiuto,
- esplorare se vi siano altri mezzi atti a facilitare l'ammissibilità delle prove in questo campo,
- esaminare se determinate misure investigative possano essere eseguite dalle autorità di contrasto o dalle autorità giudiziarie dello Stato membro richiedente/di emissione in collegamento e di concerto con le autorità dello Stato di esecuzione ai sensi dell'articolo 89 del TFUE e, se opportuno, presentare le necessarie proposte,
- valutare se e come le autorità di uno Stato membro possano ottenere informazioni rapidamente da entità private o pubbliche di un altro Stato membro senza il ricorso a misure coercitive o grazie alle autorità giudiziarie dell'altro Stato membro,
- esaminare i risultati della valutazione del mandato di arresto europeo e, ove appropriato, presentare proposte per aumentare l'efficacia e la protezione giuridica delle persone nel corso della procedura di consegna, adottando un approccio graduale nei confronti degli altri strumenti sul riconoscimento reciproco,
- predisporre uno studio completo sugli ostacoli legali e amministrativi all'esecuzione transnazionale delle sanzioni e delle decisioni amministrative per infrazioni al codice della strada e presentare, se necessario, altre iniziative legislative e non legislative per migliorare la sicurezza stradale nell'Unione.

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

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

3.1.2. Diritto civile

In materia civile, il Consiglio europeo ritiene che debba proseguire il processo di abolizione di tutte le procedure intermedie (exequatur) durante il periodo contemplato dal programma di Stoccolma. Al contempo l'abolizione dell'exequatur andrà anche di pari passo con l'adozione di una serie di garanzie che possono essere misure inerenti al diritto processuale e norme sul conflitto di leggi.

Si dovrebbe inoltre estendere il riconoscimento reciproco a materie non ancora contemplate che tuttavia rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali successioni e testamenti, regimi patrimoniali tra coniugi e conseguenze patrimoniali delle separazioni, tenendo conto nel contempo degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, tra cui l'ordine pubblico, e delle tradizioni nazionali in questo settore.

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

Il Consiglio europeo rileva inoltre l'importanza che riveste l'avvio dei lavori di consolidazione degli strumenti adottati finora nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. In

primo e principale luogo è necessario migliorare la coerenza della legislazione dell'Unione razionalizzando gli strumenti esistenti. Si dovrebbe mirare ad assicurare strumenti armonici e di facile impiego assicurandone così un'applicazione più efficace e uniforme.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare quali garanzie occorrono a corredo dell'abolizione dell'exequatur e come possano essere semplificate,
- valutare se vi siano motivi di consolidazione e di semplificazione al fine di migliorare la coerenza della normativa in vigore nell'Unione,
- dare seguito al recente studio sui possibili problemi che si pongono in relazione agli atti di stato civile e all'accesso ai relativi registri.

Alla luce dei risultati, la Commissione potrebbe presentare opportune proposte che tengano conto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. Si potrebbe prevedere a breve termine un sistema che consenta ai cittadini di disporre dei propri atti di stato civile in modo facile. Nel lungo periodo, si potrebbe valutare se il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile sia appropriato, quanto meno in alcuni settori. In questo particolare settore occorre tener conto dei lavori svolti dalla Commissione internazionale per lo stato civile.

3.2. Maggiore fiducia reciproca

Il riconoscimento reciproco ha come conseguenza che le decisioni pronunciate a livello nazionale hanno effetti, in particolare, sull'ordinamento giuridico degli altri Stati membri. Per poter sfruttare appieno queste realizzazioni sono pertanto necessarie misure volte ad accrescere la fiducia reciproca.

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

3.2.1. Formazione

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

3.2.2. *Sviluppare le reti*

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

3.2.3. *Valutazione*

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

3.2.4. *Dotarsi di strumenti migliori*

Il Consiglio europeo chiede che siano potenziati strumenti e capacità operative dei giudici, dei pubblici ministeri e di tutti gli altri soggetti che operano nel settore della giustizia. A tal fine, il Consiglio europeo chiede che Eurojust e le reti giudiziarie europee civili e penali siano maggiormente coinvolte al fine di contribuire a migliorare la cooperazione e l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione da parte di tutti gli operatori. Andrebbe proseguita l'opera di miglioramento degli strumenti elettronici finora sviluppati e andrebbero fornite le risorse necessarie a tale scopo.

3.2.5. *Attuazione*

L'attuazione delle decisioni già adottate dovrebbe costituire una delle priorità dell'Unione, che dovrebbe essere assicurata in diversi modi: seguendo più da vicino l'attuazione della normativa dell'Unione, un uso migliore degli strumenti di finanziamento, formazioni più frequenti a giudici ed altri professionisti e meccanismi di valutazione rafforzati nonché con misure pratiche.

Fatti salvi i ruoli della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'attuazione spetta essenzialmente agli Stati membri ma, poiché in materia di riconoscimento reciproco gli strumenti sono comuni, l'Unione dovrebbe seguirne meglio l'at-

tuazione consentendo la condivisione di esperienze e migliori prassi.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

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

3.2.6. *Detenzione*

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

3.3. **Dotarsi di una base di norme minime comuni**

Per quanto necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, l'Unione può adottare norme minime comuni. Il Consiglio europeo ritiene che sia necessario un certo livello di ravvicinamento delle legislazioni per promuovere un'interpretazione comune delle questioni da parte di giudici e pubblici ministeri consentendo in tal modo che il principio di riconoscimento reciproco sia applicato correttamente tenuto conto delle differenze negli ordinamenti giuridici e nelle tradizioni giuridiche degli Stati membri.

3.3.1. *Diritto penale*

Per le condotte penalmente rilevanti nei settori dei reati particolarmente gravi con una dimensione transfrontaliera derivante sia dalla loro natura o dal loro impatto sia dall'esigenza specifica di combatterli su basi comuni dovrebbero essere previste definizioni comuni dei reati e livelli minimi comuni di pene massime. Trattasi dei reati gravi di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE. Andrebbero considerati in via prioritaria il terrorismo, la tratta degli esseri umani, il traffico illecito di stupefacenti, lo sfruttamento sessuale di donne e minori, la pedopornografia e la criminalità informatica.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- esaminare se il livello di ravvicinamento sia sufficiente in relazione alle decisioni quadro adottate e riferire sulla necessità di stabilire definizioni e sanzioni comuni nonché a prendere in considerazione la presentazione di nuove proposte legislative qualora si renda necessario un maggiore ravvicinamento.

Il rapporto tra il ravvicinamento dei reati o la loro definizione e la regola della doppia incriminabilità nel quadro del riconoscimento reciproco andrebbe ulteriormente esaminato. La Commissione è invitata presentare al Consiglio una relazione in materia. Una delle tematiche potrebbe essere la necessità e la fattibilità del ravvicinamento o della definizione di reato per il quale la doppia incriminabilità non si applica.

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

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

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza che riveste la coerenza delle disposizioni di diritto penale nei vari strumenti dell'Unione e invita il Consiglio a:

- realizzare i lavori su un modello di disposizioni standard di diritto penale e il Consiglio e la Commissione a continuare a riflettere, insieme al Parlamento europeo, su come migliorare la coerenza delle disposizioni di diritto penale nei vari strumenti dell'Unione;

e la Commissione a:

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

3.3.2. *Diritto civile*

L'abolizione dell'exequatur andrà di pari passo con l'adozione di una serie di garanzie, in particolare per quanto concerne le sentenze pronunciate in contumacia, che possono essere misure inerenti al diritto processuale e alle norme di conflitto di leggi (ad esempio il diritto di essere ascoltato, la notificazione degli atti, il tempo necessario per formulare pareri, ecc.). Il principale obiettivo politico nel settore del diritto di procedura civile è che le frontiere tra gli Stati membri non costituiscano un ostacolo alla risoluzione di controversie civili o alla presentazione di ricorsi dinanzi all'autorità giudiziaria o all'esecuzione delle sentenze in materia civile. Con le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e il «programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea» sono stati compiuti passi importanti per conseguire tale obiettivo. Il Consiglio europeo osserva tuttavia che l'efficacia degli strumenti dell'Unione in materia deve ancora essere migliorata.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

3.4. **Benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini**

3.4.1. *Agevolare l'accesso alla giustizia*

È necessario un accesso più agevole alla giustizia nello spazio giudiziario europeo, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transfrontalieri. Parallelamente, si deve continuare a migliorare i modi alternativi di risoluzione delle controversie, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori. Occorre aiutare i cittadini a superare le barriere linguistiche che possono ostacolare l'accesso alla giustizia.

Il Consiglio europeo ritiene che la giustizia elettronica offra un'ottima possibilità per agevolare l'accesso alla giustizia. Il piano d'azione pluriennale in materia di giustizia elettronica europea, adottato dal Consiglio alla fine di novembre del 2008, definisce il quadro in cui si iscrivono le attività connesse alla giustizia elettronica europea da svolgere entro il 2013. Tramite il portale europeo della giustizia elettronica i cittadini potranno informarsi meglio sui loro diritti ed accedere ad informazioni e servizi sui diversi ordinamenti giuridici. Occorre sfruttare meglio la videoconferenza, ad esempio per risparmiare alle vittime inutili spostamenti e lo stress di assistere al processo. Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, alcuni registri nazionali verranno progressivamente interconnessi (ad esempio registri d'insolvenza, interpreti, traduttori e testamenti). Alcune banche dati esistenti potrebbero anche essere parzialmente integrate nel portale (ed esempio il Registro europeo delle imprese e il Servizio europeo di informazione territoriale). A medio termine alcuni procedimenti transfrontalieri europei e nazionali (come l'ingiunzione di pagamento europea, il procedimento europeo per le controversie di modesta entità e la mediazione) potrebbero essere espletati in linea. Nell'ambito del progetto sulla giustizia elettronica andrebbe inoltre promosso l'uso delle firme elettroniche.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a:

- creare condizioni idonee a consentire alle parti di comunicare con gli organi giurisdizionali attraverso mezzi elettronici nell'ambito di procedimenti giudiziari. Occorre a tal fine mettere a disposizione moduli dinamici attraverso il portale della giustizia elettronica per quanto riguarda taluni procedimenti europei quali il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e quello per le controversie di modesta entità. In tale fase, andrebbe nettamente migliorata la comunicazione elettronica tra le autorità giudiziarie nel settore dell'applicazione della giustizia elettronica.

Il Consiglio europeo esorta inoltre le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri a:

- prodigarsi per attuare pienamente il piano d'azione in materia di giustizia elettronica. In tale contesto, la Commissione è invitata a presentare proposte nell'ambito delle prospettive finanziarie per finanziare adeguatamente i progetti di giustizia elettronica e in particolare i progetti orizzontali su larga scala in materia di tecnologie dell'informazione (TI).

Alcune formalità relative alla legalizzazione di atti costituiscono anch'esse un ostacolo o un onere eccessivo. Tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, quali la firma elettronica, l'Unione dovrà prendere in considerazione l'abolizione degli adempimenti per la legalizzazione degli atti tra Stati

membri. Se appropriato, occorrerà riflettere eventualmente alla creazione, a lungo termine, di atti autentici europei.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

3.4.2. Sostenere l'attività economica

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare la necessità e la fattibilità di determinate misure, a livello dell'Unione, di natura provvisoria e conservativa per impedire, ad esempio, la sottrazione di beni prima dell'esecuzione di un credito;
- presentare opportune proposte per migliorare l'efficacia dell'esecuzione delle sentenze nell'Unione riguardo ai depositi bancari e ai beni dei debitori, alla luce dei libri verdi del 2006 e del 2008.

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

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

L'attuale crisi finanziaria ha evidenziato la necessità di regolare i mercati finanziari e di prevenire abusi. Emerge anche la necessità di studiare ulteriori misure sul diritto societario e di creare un contesto regolamentare preciso che consenta in particolare alle piccole e medie imprese di beneficiare pienamente del mercato interno affinché possano crescere e operare oltre frontiera così come fanno sul mercato nazionale. È inoltre necessario sondare se predisporre norme comuni per determinare la legge applicabile alle questioni di diritto societario, alle norme sull'insolvenza nel settore bancario e alla cessione dei crediti. Anche la questione del diritto contrattuale dev'essere esaminata ulteriormente.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

3.5. Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario

3.5.1. Diritto civile

Il Consiglio europeo ritiene che sia molto importante definire in modo chiaro gli interessi e le priorità esterne dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile al fine di poter interagire con i paesi terzi in un contesto giuridico sicuro.

La convenzione di Lugano del 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale è aperta alla partecipazione di altri Stati e l'Unione dovrebbe valutare, in cooperazione con le altre parti contraenti, quali paesi terzi potrebbero essere incoraggiati ad aderirvi.

L'Unione dovrebbe sfruttare la sua qualità di membro della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato per promuovere attivamente la massima adesione alle convenzioni di maggior rilievo e prestare quanto più possibile assistenza agli altri Stati affinché attuino correttamente tali strumenti. Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a incoraggiare tutti i paesi partner ad aderire alle convenzioni che rivestono particolare interesse per l'Unione.

Nei casi in cui manchi un quadro giuridico che disciplini le relazioni tra l'Unione e i paesi partner e qualora non sia possibile sviluppare una nuova cooperazione multilaterale partendo dall'Unione, andrebbe vagliata, caso per caso, l'opzione degli accordi bilaterali.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a:

- definire una strategia sulle questioni di diritto civile per i prossimi anni, coerente con l'insieme dell'azione esterna dell'Unione.

3.5.2. Diritto penale

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

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

- di definire una politica intesa a stabilire accordi di cooperazione giudiziaria internazionale con paesi terzi che rivestono un interesse al riguardo o all'interno di organizzazioni internazionali. Nel decidere i paesi prioritari andrebbero presi in considerazione, in particolare, i criteri seguenti: relazione

strategica, eventuali accordi bilaterali vigenti, eventuale adesione del paese in questione ai principi dei diritti umani, eventuale sua cooperazione con l'Unione in generale e con i suoi Stati membri e priorità inerenti alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto,

- di promuovere lo scambio di migliori prassi e la condivisione di esperienze con Stati non membri e, con particolare riguardo ai paesi interessati dall'allargamento, di sfruttare appieno gli strumenti di cui l'Unione si è dotata, quali i programmi di gemellaggio e le valutazioni *inter pares*, atti a promuovere la riforma giudiziaria e a potenziare lo Stato di diritto, anche in cooperazione con il Consiglio d'Europa,
- di fornire un sostegno costante ai sistemi giudiziari nei paesi partner onde promuovere lo Stato di diritto nel mondo,
- di continuare a promuovere il principio di complementarità dello statuto di Roma della CPI e l'osservanza degli obblighi di detto statuto.

Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a:

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

4. UN'EUROPA CHE PROTEGGE

4.1. Strategia di sicurezza interna

Il Consiglio europeo è convinto che l'intensificazione delle azioni a livello europeo, unitamente a un migliore coordinamento con le azioni condotte a livello regionale e nazionale, sia essenziale per garantire la protezione da minacce transnazionali. Il terrorismo e la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti, la corruzione, la tratta degli esseri umani, il traffico di clandestini e il traffico di armi sono tra le altre sfide persistenti alla sicurezza interna dell'Unione. La diffusa criminalità transfrontaliera è diventata una problematica urgente che esige una risposta chiara e globale. L'azione dell'Unione potenzierà il lavoro delle autorità competenti degli Stati membri, migliorandone i risultati.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di:

- definire una strategia di sicurezza interna dell'Unione globale e ispirata, in particolare, ai principi seguenti:
 - ripartizione chiara dei compiti tra l'Unione e gli Stati membri che rispecchi una visione condivisa delle problematiche odierne,
 - rispetto di diritti fondamentali, protezione internazionale e Stato di diritto,

- solidarietà tra Stati membri,
- adozione di un approccio intraprendente e basato sull'intelligence,
- necessità di un approccio orizzontale e trasversale che consenta di affrontare crisi complesse o catastrofi naturali o di origine umana,
- stretta cooperazione tra le agenzie dell'Unione, anche sotto il profilo di un ulteriore miglioramento dello scambio di informazioni,
- accento posto su attuazione e semplificazione nonché miglioramento delle misure preventive,
- ricorso alle iniziative e alla cooperazione regionali,
- sensibilizzazione dei cittadini riguardo all'importanza dell'attività svolta dall'Unione per proteggerli.

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

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

4.2. Dotarsi di mezzi potenziati

La sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate.

4.2.1. Creare una cultura comune

Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di rafforzare la fiducia reciproca tra tutti i professionisti del settore a livello nazionale e dell'Unione. Un'autentica cultura europea in materia di applicazione della legge dovrebbe svilupparsi grazie allo scambio di esperienze e buone prassi, nonché mediante l'organizzazione di corsi di formazione e di esercitazioni comuni conformemente al punto 1.2.6.

Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a ideare meccanismi di incentivo per i professionisti che assumono funzioni attinenti alla cooperazione transfrontaliera, favorendo in tal modo una risposta a tutti i livelli su scala dell'Unione.

4.2.2. Gestione del flusso di informazioni

Il Consiglio europeo constata con soddisfazione che, grazie agli sviluppi intervenuti nell'Unione negli ultimi anni, si dispone di un'ampia scelta e di molteplici strumenti per raccogliere, elaborare e condividere le informazioni tra le autorità nazionali e altri attori europei nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il principio di disponibilità continuerà ad imprimere un notevole slancio a questi lavori.

Il Consiglio europeo riconosce la necessità di sviluppare la gestione e lo scambio di informazioni all'insegna della coerenza e del consolidamento e invita il Consiglio e la Commissione a:

- attuare una strategia di gestione delle informazioni per la sicurezza interna dell'Unione⁽¹⁾, che comprenda una solida disciplina della protezione dei dati, il cui sviluppo deve essere coerente con le priorità definite per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la strategia di sicurezza interna, e deve sostenere la visione delle parti interessate in ordine alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto, alla gestione delle frontiere e alla protezione dei cittadini.

In tale contesto, il Consiglio europeo chiede alla Commissione:

- di valutare ciò che occorre per sviluppare un modello europeo di scambio delle informazioni basato sulla valutazione degli strumenti attuali, tra cui la decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, e la decisione 2008/616/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI (quadro di Prüm), nonché la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (cosiddetta «decisione quadro svedese»). Sulla scorta delle valutazioni si stabilirà se questi strumenti funzionano come si intendeva all'origine e se soddisfano gli obiettivi della strategia di gestione delle informazioni.

⁽¹⁾ Cfr. documento 16637/09 JAI 873 del Consiglio.

La strategia di gestione delle informazioni per la sicurezza interna dell'Unione si basa:

- su uno sviluppo improntato alle esigenze degli operatori (uno sviluppo dello scambio di informazioni e dei relativi strumenti dettato dalle esigenze in materia di applicazione della legge),
- su una solida disciplina della protezione dei dati, coerente con la strategia per la protezione dei dati personali, di cui al capo 2,
- su una raccolta di dati ben mirata per tutelare i diritti fondamentali dei cittadini ed evitare nel contempo che le autorità competenti siano sommerse dai dati,
- su principi informatori per una politica di scambio delle informazioni con i paesi terzi a fini di applicazione della legge,
- sull'interoperabilità dei sistemi TI assicurando, nella loro fase di sviluppo, la piena conformità ai principi di protezione e di sicurezza dei dati,
- sulla razionalizzazione dei diversi strumenti, compresa l'adozione di un piano economico per i grandi sistemi TI,
- su coordinamento, convergenza e coerenza generali.

Devono essere approntate le necessarie strutture dell'Unione e nazionali per assicurare l'attuazione e la gestione dei vari strumenti di gestione delle informazioni. Il Consiglio europeo chiede inoltre che sia istituita un'amministrazione, come proposto dalla Commissione, con la competenza e la capacità di sviluppare tecnicamente e gestire sistemi TI su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, secondo quanto indicato nelle dichiarazioni comuni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del dicembre 2006 e dell'ottobre 2007. Eventuali compiti supplementari dovrebbero essere presi in esame dal Consiglio alla luce della strategia di gestione delle informazioni.

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

- proporre una misura dell'Unione sul PNR che garantisca un livello elevato di protezione dei dati, al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e altri reati gravi, basata su una valutazione d'impatto.

4.2.3. Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari

Il Consiglio europeo, assicurando la coerenza con la strategia per la protezione dei dati personali di cui al capo 2, rileva altresì che le nuove tecnologie devono affiancare e favorire le tendenze attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza, la protezione e le libertà dei cittadini.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione, il Parlamento europeo, secondo i casi, e gli Stati membri a:

- definire e attuare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione, nonché a migliorare le misure per la protezione, la preparazione in termini di sicurezza e la resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e ai servizi,
- promuovere normative che garantiscano un livello molto elevato di sicurezza delle reti e consentano reazioni più rapide in caso di attacchi informatici.

Il Consiglio europeo invita inoltre il Consiglio e la Commissione a:

- provvedere affinché le priorità della strategia di sicurezza interna corrispondano alle reali esigenze dell'utenza e siano incentrate sul miglioramento dell'interoperabilità. La ricerca e lo sviluppo nel settore della sicurezza dovrebbero beneficiare del sostegno di partenariati pubblico-privati.

Il Consiglio europeo invita:

- gli Stati membri a dare al più presto attuazione al sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS),
- la Commissione ad esaminare se l'interconnessione dei casellari giudiziari contribuisca a prevenire la perpetrazione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori) e se sia possibile l'estensione dello scambio d'informazioni sulle misure di sorveglianza,
- la Commissione a proporre, oltre all'ECRIS, un registro dei cittadini di paesi terzi che sono stati condannati da organi giurisdizionali degli Stati membri.

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

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

4.3. Politiche efficaci

4.3.1. Cooperazione europea più efficace in materia di applicazione della legge

L'obiettivo primario della cooperazione dell'Unione in materia di applicazione della legge è il contrasto della criminalità con una precipua dimensione transfrontaliera, e questo non soltanto in un'ottica di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, ma anche di contrasto della delinquenza diffusa transfrontaliera che ha pesanti ripercussioni per il quotidiano dei cittadini dell'Unione. Europol dovrebbe diventare il punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per i servizi di applicazione della legge.

Il Consiglio europeo esorta le autorità competenti degli Stati membri a valersi il più possibile, nelle situazioni appropriate, dello strumento investigativo rappresentato dalle squadre investigative comuni (SIC). Europol ed Eurojust dovrebbero essere sistematicamente coinvolti nelle principali operazioni transfrontaliere e informati della creazione di SIC. Occorre aggiornare il modello di accordo relativo alla costituzione di tali squadre. Europol ed Eurojust dovrebbero intensificare la cooperazione, con Eurojust che dovrebbe assicurare il seguito a livello giudiziario dei lavori di Europol. Europol e Eurojust dovrebbero ampliare la collaborazione con i paesi terzi, in particolare stabilendo legami più solidi con le regioni e i paesi vicini dell'Unione. Europol dovrebbe lavorare a più stretto contatto con le missioni di polizia in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e contribuire a promuovere norme e buone prassi per la cooperazione europea in materia di applicazione della legge nei paesi non appartenenti all'Unione. Occorre rafforzare la cooperazione con Interpol al fine di sviluppare sinergie ed evitare sovrapposizioni.

Il Consiglio europeo invita la Commissione e, ove appropriato, il Consiglio e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza a:

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

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

Occorre sviluppare una cooperazione ad hoc in materia di applicazione della legge da attivare in occasione di eventi sportivi o di grandi manifestazioni (ad esempio i giochi olimpici del 2012, i campionati europei di calcio 2012).

4.3.2. Prevenzione più efficace della criminalità

Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci, fra le quali la promozione dell'inclusione sociale, per evitarne proprio l'insorgenza, ricorrendo ad un approccio multidisciplinare che preveda, tra l'altro, interventi amministrativi e la promozione della cooperazione fra le autorità amministrative, i cittadini dell'Unione che hanno esperienze simili e soffrono in modo simile nel quotidiano per la criminalità e il conseguente senso d'insicurezza.

La consapevolezza dei legami tra criminalità locale e criminalità organizzata, e relative complesse dimensioni transfrontaliere, sta crescendo. Gli Stati membri hanno sviluppato metodi di prevenzione diversi; dovrebbero quindi essere incoraggiati a condividere esperienze e migliori prassi e, così facendo, a integrare le conoscenze generali aumentandone efficacia ed efficienza ed evitando in tal modo la duplicazione dei lavori.

Inoltre, la dimensione transfrontaliera sottolinea quanto sia importante stimolare e sviluppare la conoscenza a livello europeo sulle interconnessioni tra reati e criminalità negli Stati membri, al fine di sostenere questi ultimi allorché agiscono singolarmente o congiuntamente e di sollecitare l'azione delle istituzioni dell'Unione ove ritenuto necessario. Con il trattato di Lisbona la cooperazione nel campo della prevenzione dei reati otterrà un ulteriore riconoscimento grazie a una nuova base giuridica.

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare una proposta, che muova dalla valutazione delle attività svolte nell'ambito della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), volta ad istituire un osservatorio per la prevenzione della criminalità (OPC) i cui compiti consistessero nel raccogliere, analizzare e diffondere conoscenze sulla criminalità, inclusa la criminalità organizzata (dati statistici compresi) e sulla relativa prevenzione, sostenere gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione allorché adottano misure preventive e incentivarli in tal senso e scambiare migliori prassi. L'OPC dovrebbe muovere dalle attività svolte nell'ambito della REPC e dalla valutazione che se ne è tratta. Dovrebbe inglobare o sostituire la REPC avvalendosi di un segretariato all'interno di un'agenzia esistente dell'Unione e funzionando come unità distinta. Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

4.3.3. Dati statistici

Dati statistici congrui, affidabili e comparabili (sia nel tempo che fra Stati membri e regioni) sono un prerequisito necessario, tra l'altro, per decisioni basate sui fatti in ordine a necessità di azione, attuazione di decisioni ed efficacia d'azione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- continuare a mettere a punto strumenti statistici per quantificare criminalità e attività criminali e riflettere su come sviluppare ulteriormente, dopo il 2010, gli interventi delineati e parzialmente realizzati nel piano d'azione dell'Unione per il 2006-2010 relativo all'elaborazione di una coerente strategia globale dell'Unione per la misurazione della criminalità e della giustizia penale, tenuto conto del bisogno crescente di tali statistiche per una serie di aspetti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

4.4. Protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata

4.4.1. Lotta alle forme gravi di criminalità organizzata

La criminalità organizzata sta assumendo sempre più una dimensione globale; è dunque sempre più importante che l'azione di repressione si concretizzi con efficacia attraverso le frontiere e le giurisdizioni. L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, lo sfruttamento generalizzato delle possibilità offerte dalle agenzie dell'Unione e dagli strumenti europei d'indagine nonché, ove necessario, lo svi-

luppo di tecniche investigative e preventive comuni e l'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi.

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

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

Occorre individuare i fenomeni criminali da affrontare in via prioritaria a livello europeo. Il Consiglio europeo ritiene che, nei prossimi anni, particolare priorità debba essere attribuita alle fattispecie di reato seguenti.

4.4.2. Tratta degli esseri umani

La tratta di esseri umani e il traffico di clandestini costituiscono reati molto gravi che comportano violazioni dei diritti umani e della dignità umana e che l'Unione non può tollerare. Il Consiglio europeo ritiene che occorra potenziare e incentivare la prevenzione e il contrasto della tratta e del traffico di esseri umani. Ciò richiede una risposta politica coordinata e coerente che vada oltre lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, tenendo conto delle nuove forme di sfruttamento, includa le relazioni esterne, la cooperazione allo sviluppo, gli affari sociali e l'occupazione, l'istruzione e la sanità, le pari opportunità e la non discriminazione. L'azione in tal senso dovrebbe altresì beneficiare di un ampio dialogo con tutti i soggetti interessati, società civile compresa, ed essere orientata da una comprensione e una ricerca migliore in tema di tratta di esseri umani e traffico di clandestini a livello dell'Unione e internazionale.

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

Occorre che l'Unione elabori contro la tratta di esseri umani una sua politica consolidata allo scopo di potenziare ulteriormente l'impegno e gli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri per prevenire e combattere questo reato. Fanno parte integrante di questa politica la costruzione e il rafforzamento di partenariati con paesi terzi, il miglioramento del coordinamento e della cooperazione sia all'interno dell'Unione sia con i meccanismi della sua dimensione esterna. Occorre altresì monitorare i progressi nel coordinamento e nella cooperazione antitratta e informare regolarmente al riguardo il COSI. La lotta contro questo reato dovrà mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime, ed essere calibrata per contrastare la tratta verso, all'interno e in uscita dall'Unione.

Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio a prendere in considerazione l'istituzione di un coordinatore antitratta dell'Unione (UE CAT) e, ove decida in tal senso, a stabilire le relative modalità affinché tutte le competenze dell'Unione possano essere sfruttate al meglio per realizzare una politica dell'Unione coordinata e consolidata contro la tratta di esseri umani.

Il Consiglio europeo chiede:

- che sia adottata una nuova normativa sulla lotta alla tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime,
- alla Commissione di verificare se accordi di cooperazione ad hoc con determinati paesi terzi, che dovrà indicare il Consiglio, possano contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani, e di presentare proposte al riguardo. In particolare, questi accordi potrebbero far leva su tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione, tra cui il ricorso a programmi di finanziamento, la cooperazione nello scambio di informazioni, la cooperazione giudiziaria e le misure per la migrazione,
- ad Europol, con il sostegno degli Stati membri, di potenziare il supporto all'attività di raccolta d'informazioni e di analisi strategica in cooperazione con i paesi d'origine e di transito,
- a Eurojust d'intensificare gli sforzi tesi a coordinare le indagini sulla tratta di esseri umani condotte dalle autorità degli Stati membri;
- alla Commissione:
 - di proporre misure ulteriori per proteggere e assistere le vittime applicando una serie di disposizioni, tra cui lo sviluppo di meccanismi d'indennizzo, il rimpatrio sicuro e l'assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, e misure inerenti al soggiorno delle vittime; l'Unione dovrebbe stabilire partenariati con i principali paesi d'origine;
 - di proporre misure di cooperazione per mobilitare i servizi consolari nei paesi d'origine al fine di evitare il rilascio fraudolento di visti. Nei paesi d'origine potrebbero essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali;
 - di proporre misure per rendere più efficaci le verifiche di frontiera al fine di prevenire la tratta, soprattutto di minori.

4.4.3. Sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia

Proteggere i minori dal pericolo di abuso sessuale è una componente importante della strategia a tutela dei diritti del minore.

Il Consiglio europeo invita:

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

4.4.4. Criminalità informatica

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

Gli Stati membri dovrebbero ratificare il più presto possibile la convenzione del Consiglio d'Europa del 2001 sulla criminalità informatica, destinata a diventare il quadro giuridico di riferimento per la lotta contro questo fenomeno a livello globale. Europol potrebbe fungere da centro di risorse europeo creando una piattaforma europea di segnalazione dei reati che, fra l'altro, assista le piattaforme nazionali di segnalazione degli Stati membri nello scambio di buone prassi.

Il Consiglio europeo chiede altresì agli Stati membri di:

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

Il Consiglio europeo invita:

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

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

Il Consiglio europeo:

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

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

4.4.5. Criminalità economica e corruzione

L'Unione deve ridurre le possibilità che si offrono alla criminalità organizzata a motivo di un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che sta aumentando la vulnerabilità del sistema finanziario, e dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide.

Il Consiglio europeo chiede agli Stati membri e, ove opportuno, alla Commissione di:

- accrescere la capacità di indagine finanziaria e mettere in campo tutti gli strumenti disponibili del diritto tributario, civile e penale. L'analisi forense in materia finanziaria deve essere sviluppata mettendo in comune le risorse, soprattutto in ordine alla formazione; la confisca di beni dei criminali dovrebbe essere più efficace e la cooperazione tra uffici per il recupero dei beni più forte,
- migliorare l'efficacia nell'individuazione dei beni dei criminali, disporre il sequestro e, ogniqualvolta possibile, ipotizzarne un riutilizzo nel luogo in cui sono stati rintracciati all'interno dell'Unione,
- sviluppare ulteriormente lo scambio di informazioni tra Unità di informazione finanziaria (UIF) nella lotta al riciclaggio di capitali. Nel quadro di un sistema europeo di gestione delle informazioni, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle operazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol,

- mobilitare e coordinare le fonti di informazione per individuare le operazioni in denaro contante sospette e confiscare i proventi di reato conformemente alla convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, ad esempio avvalendosi della legislazione che determina l'origine legittima dei proventi,

- migliorare la repressione dell'evasione fiscale e della corruzione nel settore privato e il tempestivo accertamento degli abusi di mercato (ad esempio abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato), nonché della distrazione di fondi,

- agevolare lo scambio delle migliori prassi nella prevenzione e nel contrasto, in particolare nel quadro della rete degli uffici per il recupero dei beni e della rete anticorruzione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- sviluppare, in base ai sistemi esistenti e a criteri comuni, indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione, soprattutto nei settori dell'acquis (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc.) e sviluppare una politica anticorruzione completa, in stretta cooperazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa. La Commissione dovrebbe trasmettere al Consiglio, nel 2010, una relazione sulle modalità dell'adesione dell'Unione al GRECO,

- valutare, a fini di prevenzione della criminalità finanziaria, misure che agevolino l'identificazione dei beneficiari effettivi dei beni e migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e dei dispositivi giuridici,

- potenziare il coordinamento fra gli Stati membri nelle attività di lotta alla corruzione svolte nell'ambito della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), GRECO e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE),

- riflettere su come migliorare la prevenzione dei reati finanziari.

La contraffazione rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione deve approfondire lo studio del fenomeno e provvedere a che si tenga maggiormente conto degli aspetti repressivi nei lavori sul futuro osservatorio europeo della contraffazione e della pirateria. Il Consiglio europeo esorta il Consiglio e il Parlamento europeo a prendere in considerazione al più presto una normativa sulle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

4.4.6. Droga

La strategia dell'Unione in materia di droga per il periodo 2005-2012 propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione UE contro la droga 2009-2012 condotta dalla Commissione in collaborazione con l'OEDT e con Euro-pol.

La strategia rinnovata dovrebbe fondarsi su tre principi:

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

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione ad assicurare che la nuova strategia in materia di droga sostenga la strategia di sicurezza interna dell'Unione e sia di complemento ad altri strumenti politici correlati, come l'OCTA, la futura strategia di lotta alla criminalità organizzata e le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

4.5. Terrorismo

Il Consiglio europeo ritiene che la minaccia del terrorismo resti considerevole e sia in costante evoluzione perché, da un lato, i terroristi rispondono alle iniziative di contrasto attuate dalla comunità internazionale e, dall'altro, sfruttano le nuove possibilità che si profilano. La guardia contro questi efferati criminali non va abbassata.

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

L'Unione deve assicurare che tutti i mezzi a disposizione siano messi in campo nella lotta al terrorismo, rispettando però ap-

pieno i diritti e le libertà fondamentali. Il Consiglio europeo riafferma la sua strategia antiterrorismo che consiste in quattro settori d'azione — prevenzione, perseguimento, protezione, risposta — e chiede di rafforzare il settore della prevenzione.

Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza del ruolo che il coordinatore antiterrorismo dell'UE svolge nell'attuazione e valutazione della strategia antiterrorismo, nel coordinamento delle iniziative antiterrorismo all'interno dell'Unione e nella promozione di una comunicazione migliore fra l'Unione e i paesi terzi.

Il Consiglio europeo chiede:

- agli Stati membri di sviluppare meccanismi di prevenzione, in particolare per consentire l'individuazione tempestiva dei segnali di radicalizzazione o delle minacce, tra cui le minacce rappresentate dall'estremismo militante violento,
- alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di migliorare le iniziative di lotta alla radicalizzazione in tutte le compagini vulnerabili della popolazione, partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali; gli Stati membri dovrebbero individuare le migliori prassi e strumenti operativi specifici da mettere in comune con gli altri Stati membri; nuovi settori d'intervento potrebbero includere la questione dell'integrazione e la lotta alla discriminazione,
- agli Stati membri, alle istituzioni statali e alla Commissione, assieme alla società civile, di potenziare gli sforzi e di cooperare ancor più strettamente, soprattutto a livello locale, al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. All'uopo occorrerebbe istituire una rete di operatori locali e dovrebbero svilupparsi reti per lo scambio di prassi in materia di prevenzione.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di comprendere meglio i metodi impiegati per la diffusione della propaganda terroristica, anche su Internet. A tal fine, saranno necessarie risorse e conoscenze tecniche migliori. Occorre lavorare alla sicurezza dei trasporti aerei e marittimi, parallelamente all'analisi della minaccia, in stretta cooperazione con gli operatori del settore al fine di minimizzare l'impatto sui viaggiatori. Occorre prestare maggior attenzione ai potenziali bersagli, ad esempio il trasporto pubblico urbano e le reti ferroviarie ad alta velocità, così come le infrastrutture energetiche e idriche.

Il Consiglio europeo ritiene che gli strumenti di lotta contro il finanziamento del terrorismo debbano tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario, nonché del contrabbando di denaro e dell'abuso della movimentazione di denaro, e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di:

- promuovere una maggiore trasparenza e responsabilità delle organizzazioni caritative in modo da garantire la compatibilità con la raccomandazione speciale VIII del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI),
- tenere conto dei nuovi metodi di pagamento nell'elaborazione/aggiornamento delle misure contro il finanziamento del terrorismo,
- vagliare le possibilità di tracciamento del finanziamento del terrorismo nell'Unione,
- presentare misure per migliorare il riscontro dato agli istituti finanziari sull'esito della loro cooperazione nella lotta al finanziamento del terrorismo.

L'Unione deve assicurare che le sue politiche siano pienamente conformi al diritto internazionale, soprattutto nel settore dei diritti umani. L'Unione svolgerà un ruolo attivo nella lotta al terrorismo nei diversi consessi multilaterali e, in particolare, alle Nazioni Unite (ONU), ove continuerà a lavorare con i partner per elaborare una convenzione generale sul terrorismo internazionale e per migliorare la struttura, l'attuazione e l'efficacia delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'intento di salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali e assicurare procedure eque e chiare. Occorre rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in generale e in seno alle organizzazioni internazionali.

Per poter analizzare le minacce a livello europeo, occorre elaborare una metodologia basata su parametri comuni. Nella lotta al terrorismo si dovrebbero sfruttare appieno Europol, SitCen ed Eurojust.

Andrebbe attuato il piano d'azione UE per il rafforzamento della sicurezza degli esplosivi, fornendo informazioni migliori in materia di sicurezza. Occorre elaborare un quadro normativo che contempli i pericoli connessi ai precursori.

4.6. Gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'Unione: rafforzare le capacità dell'Unione di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi

Le catastrofi naturali e di origine umana, come incendi boschivi, terremoti, inondazioni, tempeste, nonché attentati terroristici, incidono sempre più sulla sicurezza dei cittadini e impongono di sviluppare ulteriormente l'azione di gestione dell'Unione.

La gestione dell'Unione dovrebbe ispirarsi a un approccio integrato che copra l'intero ciclo della catastrofe e comprenda prevenzione, preparazione, risposta e ripristino per gli interventi interni all'Unione così come per quelli esterni.

La gestione delle catastrofi da parte dell'Unione si fonda su due principi essenziali: responsabilità degli Stati membri di fornire ai propri cittadini la protezione necessaria in funzione dei rischi e delle minacce esistenti e solidarietà tra Stati membri, che si prestano assistenza reciproca prima, durante e dopo la catastrofe, qualora l'evento vada al di là delle capacità nazionali o colpisca più Stati membri. Il Consiglio europeo ritiene che l'azione futura dell'Unione debba muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità alle catastrofi, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione e l'ulteriore miglioramento della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorre elaborare orientamenti sui metodi di mappatura, le valutazioni e le analisi dei pericoli e dei rischi, nonché un panorama dei rischi naturali e causati dall'uomo cui l'Unione può essere confrontata in futuro. Occorrono sforzi costanti per rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'Unione e migliorare gli strumenti di protezione civile, tra cui disponibilità, interoperabilità, uso e sostegno del coordinamento degli interventi, anche al di fuori del territorio dell'Unione, qualora si verificano emergenze gravi che coinvolgono cittadini dell'Unione all'estero. Il centro di monitoraggio e informazione (CMI) andrebbe rinforzato per migliorare il coordinamento degli interventi degli Stati membri, sostenere questi ultimi nella mappatura e nell'analisi per l'ulteriore identificazione e registrazione dei moduli nazionali e multinazionali di protezione civile, nonché per mettere a punto formazione ed esercitazioni al fine contribuire a una risposta efficace dell'Unione in caso di catastrofe.

Ridurre la vulnerabilità agli attentati costituisce uno degli obiettivi principali perseguiti dall'azione dell'Unione concernente la protezione delle infrastrutture critiche. La direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione, quando sarà attuata, dovrà essere analizzata e riesaminata a tempo debito per vagliare l'inclusione eventuale di ulteriori settori di politica.

Il rischio chimico, biologico, radiologico e nucleare (CBRN) e, in particolare, la minaccia di gruppi terroristici che usano materiali CBRN hanno indotto l'Unione e gli Stati membri ad agire. L'obiettivo generale della politica in materia di sicurezza CBRN è una strategia europea ordinata per priorità, pertinente ed efficace, intesa a rafforzare la protezione dei cittadini dell'Unione da incidenti connessi con materiali CBRN. Per conseguire questo obiettivo è d'importanza fondamentale l'attuazione del piano d'azione dell'Unione nel settore CBRN, basato su un approccio multirischio e comprendente, tra l'altro, interventi di prevenzione, individuazione, preparazione e risposta agli incidenti di vasta portata che implicano materiali CBRN ad alto rischio.

La ricerca a sostegno di tutti i settori della gestione delle catastrofi assumerà un'importanza sempre maggiore. Occorrerà analizzare le possibilità di ricerca nell'ambito del settimo programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione per il periodo 2007-2013 e dei programmi quadro successivi, presentando proposte adeguate che concorrano alla realizzazione di questo obiettivo.

La cooperazione stretta con le organizzazioni internazionali, in particolare l'ONU, che hanno un ruolo di coordinamento globale nella risposta umanitaria internazionale, dovrebbe continuare ad essere prioritaria per gli interventi nei paesi terzi, sia sul terreno che in termini di preparazione (formazione, esercitazioni congiunte). Conformemente al consenso europeo sull'aiuto umanitario del 2007, un coordinamento e un ruolo forti dell'Unione potenzieranno la risposta umanitaria internazionale globale, ivi compresi gli sforzi concertati volti a migliorare il sistema umanitario, così come rafforzerebbero l'ambizione dell'Unione di cooperare strettamente con altri attori umanitari. La sicurezza dell'Unione richiede un dialogo e una cooperazione continui con i paesi terzi, in particolare i paesi vicini e i paesi che hanno la prospettiva di aderire all'UE. Le sempre maggiori iniziative di rafforzamento della cooperazione regionale varate dall'Unione, ad esempio per il Mediterraneo, l'area del Mar Baltico e la regione del Mar Nero, come pure il partenariato orientale, sono concepite per dare un contributo in tal senso.

5. ACCESSO ALL'EUROPA IN UN MONDO GLOBALIZZATO

5.1. Gestione integrata delle frontiere esterne

L'Unione deve continuare a facilitare l'accesso legale al territorio dei suoi Stati membri, adottando nel contempo misure di contrasto dell'immigrazione clandestina e della criminalità transfrontaliera, e mantenendo un livello elevato di sicurezza. Il rafforzamento dei controlli delle frontiere non dovrebbe impedire l'accesso ai sistemi di protezione per le persone che ne hanno diritto, in particolare popolazioni e gruppi che si trovano in situazioni vulnerabili. Al riguardo, saranno prioritarie le esigenze di coloro che necessitano di protezione internazionale e l'accoglienza dei minori non accompagnati. È essenziale che le attività di Frontex e dell'UESA siano coordinate per quanto riguarda l'accoglienza dei migranti alle frontiere esterne dell'Unione. Il Consiglio europeo chiede che sia ulteriormente sviluppata la gestione integrata delle frontiere, anche potenziando il ruolo di Frontex al fine di aumentare la sua capacità di far fronte con maggior efficacia all'evoluzione dei flussi migratori.

Pertanto, il Consiglio europeo:

- chiede alla Commissione di presentare al più tardi all'inizio del 2010 proposte volte a precisare e potenziare il ruolo di Frontex, tenendo conto dell'esito della valutazione dell'agenzia, nonché del ruolo e delle responsabilità degli Stati membri nel controllo di frontiera. Queste proposte potrebbero comprendere elementi quali messa a punto di procedure operative comuni chiare, con regole d'ingaggio chiare per le operazioni congiunte in mare, badando a tutelare le persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti, in conformità del diritto internazionale, nonché maggiore cooperazione operativa tra Frontex e paesi d'origine e di transito e vaglio della possibilità di noleggio regolare di voli, finanziato da Frontex. Per promuovere l'attuazione corretta del quadro normativo applicabile alle operazioni di Frontex, la Commissione dovrebbe inoltre considerare un meccanismo di comunicazione e registrazione degli incidenti che possa essere agevolmente seguito dalle autorità competenti,
 - invita Frontex a vagliare l'opportunità, nell'ambito del suo mandato, di stabilire uffici regionali e/o specializzati per tener conto delle diverse situazioni, in particolare le frontiere terrestri orientali e marittime meridionali; la creazione di tali uffici non dovrebbe in alcun caso pregiudicare l'unicità dell'agenzia Frontex; prima di creare tali uffici, Frontex dovrebbe informare il Consiglio delle sue intenzioni,
 - invita la Commissione ad avviare un dibattito sullo sviluppo a lungo termine di Frontex. Come previsto nel programma dell'Aia, il dibattito dovrebbe vagliare anche la fattibilità dell'istituzione di un sistema europeo di guardie di frontiera,
 - invita l'UESA ad elaborare metodi per meglio identificare le persone che necessitano di protezione internazionale nei flussi misti, e a cooperare quando possibile con Frontex,
 - ritiene che la valutazione dello spazio Schengen continuerà a essere di fondamentale importanza e che occorra pertanto migliorarla potenziando il ruolo di Frontex in questo campo,
 - invita il Consiglio e la Commissione a sostenere un più forte sviluppo di capacità nei paesi terzi di modo che possano controllare in maniera effettiva le loro frontiere esterne.
- Il Consiglio europeo si attende che il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) continui gradualmente a svilupparsi alle frontiere meridionali e orientali, affinché sia messo in atto un sistema che si avvalga di moderne tecnologie e coadiuvi gli Stati membri, promuovendo l'interoperabilità e norme uniformi in materia di sorveglianza delle frontiere, e sia assicurata la necessaria cooperazione tra gli Stati membri e con Frontex per la tempestiva condivisione dei dati di sorveglianza richiesti. Lo sviluppo di questo sistema dovrebbe tener conto dei lavori in altri settori pertinenti della politica marittima integrata per l'Unione europea e dovrebbe poter rendere possibile, a medio termine, la cooperazione con i paesi terzi. Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare le proposte necessarie per realizzare questi obiettivi.
- Il Consiglio europeo prende atto degli studi che stanno conducendo gli Stati membri e Frontex nel settore del controllo di frontiera automatizzato e li incoraggia a proseguire i lavori per individuare le migliori prassi al fine di migliorare i controlli alle frontiere esterne.
- Il Consiglio europeo invita altresì gli Stati membri e la Commissione ad analizzare come coordinare, integrare e razionalizzare meglio i diversi tipi di controllo alle frontiere esterne, tenendo presente il duplice obiettivo di facilitare l'accesso e potenziare la sicurezza. Inoltre occorre vagliare il potenziale di uno scambio di informazioni rafforzato e di una cooperazione più stretta tra guardie di frontiera e altre autorità incaricate dell'applicazione della legge interna sul territorio, nella prospettiva di aumentare l'efficienza di tutti i soggetti coinvolti e di contrastare con maggiore incisività la criminalità transfrontaliera.

Il Consiglio europeo ritiene che la tecnologia possa avere un ruolo chiave nel miglioramento e rafforzamento del sistema dei controlli alle frontiere esterne. In questo contesto l'entrata in funzione del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e l'introduzione del Sistema d'informazione visti (VIS) restano un obiettivo chiave; il Consiglio europeo chiede dunque alla Commissione e agli Stati membri di provvedere affinché questi sistemi diventino ora pienamente operativi nel rispetto di un calendario che dovrà essere definito a tal fine. Prima di istituire nuovi sistemi, è opportuno che questi siano valutati, oltre a quelli esistenti, tenendo conto delle difficoltà incontrate al momento della loro creazione. L'istituzione di un'amministrazione per sistemi TI su larga scala potrebbe contribuire in modo essenziale all'eventuale futuro sviluppo di sistemi TI.

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

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

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

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

5.2. Politica in materia di visti

Il Consiglio europeo ritiene che l'entrata in vigore del codice dei visti e la graduale introduzione del VIS crei nuove importanti possibilità di sviluppo della politica comune in materia di visti. Questa politica deve inoltre inserirsi in una prospettiva più ampia che tenga conto dei pertinenti interessi politici interni ed esterni. Il Consiglio europeo incoraggia pertanto la Commissione e gli Stati membri ad approfittare di questi sviluppi per potenziare la cooperazione consolare regionale, mediante programmi regionali di cooperazione consolare che prevedano tra

l'altro l'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto, ove necessario su base volontaria.

Il Consiglio europeo invita altresì:

- la Commissione e il Consiglio a continuare a esplorare le possibilità offerte dalla conclusione degli accordi per l'agevolazione del rilascio dei visti con paesi terzi nei casi appropriati,
- la Commissione a tenere regolarmente aggiornato l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono o non sono soggetti all'obbligo di visto, secondo adeguati criteri concernenti, ad esempio, l'immigrazione clandestina, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, che tengano conto degli obiettivi di politica interna ed estera dell'Unione,
- la Commissione a intensificare gli sforzi per garantire il rispetto del principio della reciprocità dei visti ed evitare che sia (re)introdotto l'obbligo del visto da parte dei paesi terzi nei confronti degli Stati membri, nonché a reperire le misure che potrebbero essere applicate prima di imporre il meccanismo della reciprocità dei visti nei confronti di tali paesi terzi.

Il Consiglio europeo, nella prospettiva di creare le condizioni per poter passare a una nuova fase di sviluppo della politica comune in materia di visti, nel rispetto pur sempre delle competenze degli Stati membri in questa materia, invita la Commissione a presentare uno studio che vagli la possibilità di istituire un meccanismo comune europeo di rilascio dei visti di breve durata. Lo studio potrebbe altresì esaminare in quale misura una valutazione dei rischi soggettivi possa utilmente integrare la presunzione di rischio associata con la cittadinanza dei richiedenti.

6. UN'EUROPA ALL'INSEGNA DELLA RESPONSABILITÀ, DELLA SOLIDARIETÀ E DEL PARTENARIATO IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO

Il Consiglio europeo riconosce possibilità e sfide legate alla maggiore mobilità delle persone e sottolinea che una migrazione ben gestita può essere di beneficio a tutti i soggetti in causa. Riconosce del pari che, a fronte delle sfide demografiche importanti che l'Unione dovrà affrontare in futuro oltre a una domanda di manodopera in aumento, politiche di migrazione flessibili daranno un contributo importante allo sviluppo e ai risultati economici dell'Unione a più lungo termine. Il Consiglio europeo è del parere che le conseguenze a lungo termine della migrazione, ad esempio sul mercato del lavoro e sulla situazione sociale dei migranti, debbano essere prese in considerazione e che l'interrelazione tra migrazione e integrazione rimanga essenziale, con riguardo fra l'altro ai valori fondamentali dell'Unione. Il Consiglio europeo ricorda inoltre che l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) entro il 2012 resta un obiettivo politico chiave per l'Unione.

Il Consiglio europeo chiede di elaborare un quadro politico dell'Unione esauriente e sostenibile in materia di migrazione e asilo che, in uno spirito di solidarietà, consenta di gestire in modo adeguato e intraprendente l'oscillazione dei flussi migratori e di affrontare situazioni analoghe a quella attuale alle frontiere esterne meridionali. Occorrono seri sforzi per costruire e rafforzare il dialogo e il partenariato tra l'Unione e paesi terzi, regioni ed organizzazioni per riuscire a dare una risposta più forte ed empirica a questo tipo di situazioni, tenendo presente che gli immigrati clandestini penetrano nell'Unione anche attraverso altre frontiere o un uso improprio dei visti. Un importante obiettivo è evitare il ripetersi di tragedie in mare. Quando sfortunatamente si verificano queste situazioni tragiche, occorre valutare come registrare meglio e, se possibile, identificare i migranti che cercano di raggiungere l'Unione.

Riconosce che occorre ricercare soluzioni pratiche per aumentare la coerenza tra politiche migratorie e altri settori di politica a livello europeo, ad esempio relazioni esterne e sviluppo, commercio, occupazione, salute, istruzione. In particolare il Consiglio europeo invita la Commissione ad esaminare le procedure che in più ampia misura collegano lo sviluppo della politica migratoria allo sviluppo della strategia post Lisbona. Riconosce che, all'interno dell'Unione, le risorse finanziarie dovrebbero diventare via via più flessibili e coerenti, sia in termini di portata che di applicabilità, per sostenere l'evoluzione della politica in materia di asilo e migrazione.

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

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

6.1. Una politica di migrazione dinamica e globale

6.1.1. Consolidare, sviluppare e attuare l'approccio globale in materia di migrazione

Il Consiglio europeo ha costantemente sottolineato l'esigenza di una politica migratoria dell'Unione che faccia parte integrante della politica estera dell'Unione e riconosce che l'approccio globale in materia di migrazione si è dimostrato pertinente come quadro strategico a tal fine. Il Consiglio europeo chiede di sviluppare e consolidare ulteriormente questo approccio integrato, che si basa sui principi originali di solidarietà, equilibrio e autentico partenariato con i paesi d'origine e di transito al di fuori dell'Unione ed è linea con quanto è già stato fatto. L'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione deve essere accelerata, usando strategicamente tutti gli strumenti esistenti, e migliorata potenziando il coordinamento. Occorrerebbe preservare l'equilibrio fra i tre settori, ossia promozione della mobilità e migrazione legale, ottimizzazione del nesso migrazione-sviluppo e prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina). L'accento dovrebbe restare sulla cooperazione con i paesi più importanti dell'Africa e dell'Europa orientale e sudorientale. Occorrerebbe sviluppare ulteriormente il dialogo e la cooperazione anche con altri paesi e regioni, ad esempio, dell'Asia e dell'America latina, prendendo le mosse dall'individuazione di interessi e sfide comuni.

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

- ricorso strategico, empirico e sistematico a tutti gli strumenti disponibili dell'approccio globale in materia di migrazione
 - profili migratori, missioni riguardanti la migrazione, piattaforme di cooperazione su migrazione e sviluppo, partenariati per la mobilità — per una cooperazione a lungo termine su tutti gli aspetti di questa politica in stretto partenariato con una selezione di paesi terzi su rotte migratorie prioritarie,
- ricorso continuo ed esteso allo strumento del partenariato per la mobilità quale principale quadro di cooperazione strategico, completo e a lungo termine per la gestione della migrazione con i paesi terzi, apportando un valore aggiunto ai quadri bilaterali esistenti. Per attuare con successo questi partenariati occorre un coordinamento migliore e sforzi sostanziali di sviluppo di capacità nei paesi di origine, transito e destinazione. Il Consiglio europeo chiede di sviluppare ulteriormente lo strumento del partenariato per la mobilità, nel rispetto del carattere volontario dei partenariati, i quali dovrebbero essere flessibili, rispondere alle esigenze dell'Unione e dei paesi partner e prevedere la cooperazione in tutti i settori dell'approccio globale in materia di migrazione,
- uso più efficace degli strumenti di cooperazione esistenti dell'Unione per aumentare la capacità dei paesi partner, allo scopo di provvedere a infrastrutture ben funzionanti e a una capacità amministrativa sufficiente per affrontare tutti gli aspetti della migrazione, aumentando tra l'altro la capacità di dette autorità di offrire protezione adeguata e potenziando benefici e possibilità creati dalla mobilità.

L'attuazione efficace dell'approccio globale in materia di migrazione dovrebbe basarsi su valutazioni regolari, impegno e capacità maggiori nonché su un'accresciuta flessibilità degli strumenti finanziari di cui dispongono l'Unione e gli Stati membri in questo settore.

6.1.2. Migrazione e sviluppo

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di ulteriori iniziative per potenziare al massimo gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo e per minimizzarne quelli negativi, in linea con l'approccio globale in materia di migrazione. Politiche efficaci possono fornire il quadro necessario per consentire ai paesi di destinazione e d'origine e ai migranti stessi di agire in partenariato, al fine di rafforzare gli effetti della migrazione internazionale sullo sviluppo.

Gli sforzi tesi a promuovere mobilità e migrazione concertate con i paesi d'origine dovrebbero essere strettamente connessi agli sforzi tesi a promuovere la creazione di possibilità di lavoro dignitoso e produttivo e una scelta migliore dei mezzi di sostentamento per ridurre al minimo la fuga di cervelli.

A tal fine il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare, prima del 2012, proposte su come:

- garantire ulteriormente trasferimenti di rimesse efficaci, sicuri e a basso costo, potenziare l'impatto sullo sviluppo di questi trasferimenti, nonché valutare la fattibilità di un portale comune dell'Unione sulle rimesse che informi i migranti sui costi di trasferimento e promuova la concorrenza tra fornitori di servizi di rimessa,
- coinvolgere maggiormente le diaspore nelle iniziative di sviluppo dell'Unione, e su come gli Stati membri possono sostenere le diaspore stesse nello sforzo di potenziare lo sviluppo nei loro paesi d'origine,
- esplorare ancora il concetto di migrazione circolare e studiare soluzioni per agevolare la circolazione ordinata dei migranti, nell'ambito o meno di progetti o programmi specifici, effettuando tra l'altro uno studio approfondito dei modi in cui i pertinenti settori politici possono contribuire ai presupposti di una maggiore mobilità circolare e temporanea e incidere su di essi.

Il Consiglio europeo riconosce l'esigenza di una maggiore coerenza politica a livello europeo per promuovere effetti positivi sullo sviluppo indotti dalla migrazione nell'ambito delle attività dell'Unione nella dimensione esterna e per allineare più strettamente la migrazione internazionale al conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio di assicurare che agirà in modo coordinato e coerente in questo settore.

Il collegamento tra cambiamenti climatici, migrazione e sviluppo deve essere ulteriormente studiato; il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione a presentare un'analisi degli effetti dei cambiamenti climatici sulla migrazione internazionale, anche riguardo agli effetti potenziali sull'immigrazione verso l'Unione.

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

Il Consiglio europeo riconosce che l'immigrazione per motivi di lavoro può contribuire ad aumentare la competitività e la vitalità dell'economia. In tal senso il Consiglio europeo ritiene che l'Unione debba promuovere la creazione di sistemi di ammissione flessibili che rispondano alle priorità, alle esigenze, al numero e al volume stabiliti da ciascuno Stato membro e che consentano ai migranti di sfruttare appieno le loro abilità e competenze. Per facilitare un migliore coordinamento tra domanda e offerta di lavoro, vengono condotte politiche d'immigrazione coerenti e valutazioni più efficaci, in termini di integrazione, delle competenze richieste sui mercati del lavoro europei. Questi sistemi devono tenere debitamente conto delle competenze degli Stati membri, in particolare per gestire i rispettivi mercati del lavoro, e del principio di preferenza dell'Unione.

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione e il Consiglio a portare avanti l'attuazione del piano d'azione sull'immigrazione legale,
- la Commissione ad analizzare come usare con più efficacia fonti e reti di informazione esistenti per garantire la disponibilità di dati comparabili sulle questioni migratorie, in vista di scelte politiche operate con maggior cognizione di causa, tenendo conto anche dei recenti sviluppi,
- la Commissione e il Consiglio a valutare le politiche vigenti che dovrebbero migliorare tra l'altro il riconoscimento delle competenze e l'incontro di domanda e offerta di lavoro tra l'Unione e i paesi terzi nonché la capacità di analizzare le esigenze sul mercato del lavoro, la trasparenza delle informazioni europee in linea su posti di lavoro e assunzione, formazione, diffusione delle informazioni e adeguamento delle competenze nel paese d'origine,
- la Commissione a valutare l'impatto e l'efficacia delle misure adottate in questo settore al fine di determinare se sia necessario consolidare la legislazione esistente, anche in relazione alle categorie di lavoratori attualmente non contemplate dalla normativa dell'Unione.

6.1.4. Politiche proattive riguardanti i migranti e i loro diritti

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

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

- consolidazione di tutta la normativa in materia di immigrazione, a cominciare dalla migrazione legale, che si basi su una valutazione dell'attuale acquis e comprenda gli emendamenti necessari per semplificare e/o estendere, se necessario, le disposizioni vigenti e migliorarne l'attuazione e la coerenza,
- valutazione e, ove necessario, revisione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, tenendo conto dell'importanza delle misure di integrazione.

6.1.5. Integrazione

L'integrazione effettiva di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione. La cooperazione europea può contribuire a politiche di integrazione più efficaci negli Stati membri fornendo incentivi e sostegno all'azione da essi svolta. Analoghi diritti, responsabilità e possibilità per tutti costituiscono un obiettivo al centro della cooperazione europea per l'integrazione, tenendo conto della necessità di un equilibrio tra diritti e doveri dei migranti.

L'integrazione è un processo dinamico bidirezionale di interazione reciproca, che richiede non solo gli sforzi delle autorità nazionali, regionali e locali ma anche un impegno maggiore della società d'accoglienza e degli immigrati.

Le politiche d'integrazione degli Stati membri dovrebbero essere sostenute da strutture e strumenti perfezionati per lo scambio e il coordinamento delle conoscenze con altri settori politici pertinenti, ad esempio l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale. Centrale per la riuscita dell'integrazione è l'accesso all'occupazione.

Il Consiglio europeo invita altresì la Commissione a sostenere gli sforzi degli Stati membri:

- attraverso lo sviluppo di un meccanismo di coordinamento che coinvolga la Commissione e gli Stati membri, partendo da un quadro di riferimento comune, che dovrebbe miglio-

rare le strutture e gli strumenti di scambio di conoscenze a livello europeo,

- per integrare le questioni di integrazione in modo globale nell'ambito di tutti i pertinenti settori politici,
- nell'intento di individuare pratiche comuni e moduli europei a sostegno del processo di integrazione, tra cui elementi essenziali quali corsi introduttivi e corsi di lingua, un profondo impegno da parte della società d'accoglienza e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita comune,
- nell'ottica di sviluppare indicatori chiave in un numero limitato di settori politici pertinenti (ad esempio occupazione, istruzione e inclusione sociale) per il controllo dei risultati delle politiche di integrazione, allo scopo di aumentare la comparabilità delle esperienze nazionali e di rafforzare il processo di apprendimento europeo,
- per una migliore consultazione e un maggiore coinvolgimento della società civile, tenendo conto delle esigenze di integrazione in vari settori politici e ricorrendo al forum europeo sull'integrazione e al sito web europeo sull'integrazione,
- per rafforzare i valori democratici e la coesione sociale in relazione all'immigrazione e all'integrazione degli immigrati e per promuovere dialogo e contatti interculturali a tutti i livelli.

6.1.6. Politiche efficaci per la lotta all'immigrazione clandestina

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

Elemento fondamentale di un buon sistema di gestione della migrazione all'interno dell'Unione è una politica di rimpatrio efficace e sostenibile. L'Unione e gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per rimpatriare i cittadini di paesi terzi in soggiorno illegale. Le risorse finanziarie necessarie dovrebbero essere destinate a tal fine. Questa politica deve essere attuata nel pieno rispetto del principio di «non-refoulement», dei diritti e delle libertà fondamentali e della dignità delle persone rimpatriate. Dovrebbe essere privilegiato il rimpatrio volontario, pur riconoscendo l'esigenza inevitabile di mezzi efficaci per attuare i rimpatri ove necessario.

Per elaborare un approccio globale in materia di rimpatrio e riammissione occorre potenziare la cooperazione con i paesi d'origine e di transito nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione e conformemente al patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, riconoscendo nel contempo che tutti gli Stati sono tenuti a riammettere i loro propri cittadini soggiornanti illegalmente nel territorio di un altro Stato.

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

Il Consiglio europeo ritiene che l'accento vada posto:

- sull'incoraggiamento del rimpatrio volontario, anche sviluppando sistemi di incentivazione, proponendo una formazione, un reinserimento e aiuti finanziari, e ricorrendo alle possibilità offerte dagli strumenti finanziari esistenti,
- sugli Stati membri:
 - per la piena attuazione delle disposizioni dell'Unione ai sensi delle quali una decisione di rimpatrio emanata da uno Stato membro è applicabile in tutta l'Unione e sull'applicazione effettiva del principio di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio attraverso la registrazione nel SIS dei divieti di ingresso e l'agevolazione dello scambio di informazioni,
 - per il miglioramento dello scambio di informazioni relative agli sviluppi a livello nazionale nel settore della regolarizzazione, al fine di assicurare la coerenza con i principi del patto europeo sull'immigrazione e l'asilo,
- sulla fornitura di assistenza, da parte della Commissione, di Frontex e degli Stati membri, su base volontaria, agli Stati membri che subiscono pressioni specifiche e sproporzionate, al fine di assicurare l'efficacia delle loro politiche di rimpatrio nei confronti di taluni paesi terzi,
- su un'azione più efficace contro l'immigrazione clandestina, la tratta di esseri umani e il traffico di clandestini mediante lo sviluppo delle informazioni sulle rotte migratorie come pure delle informazioni aggregate e complete che migliorano la nostra comprensione dei flussi migratori e la nostra reazione ai medesimi, promuovendo la cooperazione in materia di sorveglianza e controlli di frontiera e facilitando la riammissione grazie alla promozione di misure di sostegno al rimpatrio e al reinserimento e lo sviluppo di capacità nei paesi terzi,
- sulla conclusione di accordi di riammissione efficaci e operativi, caso per caso a livello dell'Unione o bilaterale,

- sulla necessità di adoperarsi affinché gli sforzi dell'Unione in materia di riammissione apportino un valore aggiunto alle politiche di rimpatrio e ne accrescano l'efficacia, ivi compresi gli accordi e le prassi esistenti a livello bilaterale,
- sulla presentazione, da parte della Commissione nel 2010, di una valutazione degli accordi di riammissione CE/UE, compresi i negoziati in corso, e di una proposta relativa ad un meccanismo per controllarne l'applicazione. Su tale base il Consiglio dovrebbe definire una strategia rinnovata e coerente in materia di riammissione, tenendo conto dell'insieme delle relazioni con il paese interessato, che preveda tra l'altro un approccio comune nei confronti dei paesi terzi che non cooperano nella riammissione dei loro cittadini,
- sulla maggiore cooperazione pratica tra Stati membri, ad esempio mediante il noleggio periodico di aerei per voli di rimpatrio congiunti, finanziato da Frontex, e la verifica della cittadinanza dei cittadini di paesi terzi che potrebbero essere rimpatriati, e l'ottenimento dai paesi terzi di documenti di viaggio,
- sull'incremento del sostegno alla formazione e all'acquisizione di attrezzature mirate,
- sull'adozione di un approccio coordinato da parte degli Stati membri, con lo sviluppo della rete di ufficiali di collegamento nei paesi d'origine e di transito.

6.1.7. *Minori non accompagnati*

I minori non accompagnati che giungono negli Stati membri da paesi terzi costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile cui va prestata speciale attenzione con risposte apposite, in particolare nel caso dei minori a rischio. Si tratta di una sfida per gli Stati membri, che solleva questioni di interesse comune. Fra le questioni su cui concentrarsi si annoverano lo scambio di informazioni e di migliori prassi, la tratta di minori, la cooperazione con i paesi d'origine, l'accertamento dell'età, l'identificazione e il rintracciamento della famiglia, nonché la necessità di prestare particolare attenzione ai minori non accompagnati nell'ambito del contrasto alla tratta degli esseri umani. Una risposta esauriente a livello dell'Unione dovrebbe combinare misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio, tenendo conto peraltro dell'interesse superiore dei minori.

Il Consiglio europeo accoglie pertanto con favore l'iniziativa della Commissione volta a:

- sviluppare un piano d'azione, da adottarsi da parte del Consiglio, sui minori non accompagnati, che consolida e completa gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e combina misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio. Il piano d'azione dovrebbe sottolineare l'esigenza di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori nonché la prevenzione di nuove partenze. Il piano d'azione dovrebbe altresì esaminare misure concrete volte a facilitare il rimpatrio dell'elevato numero di minori non accompagnati che non necessitano di una protezione internazionale,

riconoscendo nel contempo che l'interesse superiore di molti di essi può consistere nel ricongiungersi alle proprie famiglie e nello sviluppo nel proprio ambiente sociale e culturale.

6.2. Asilo: uno spazio comune di protezione e solidarietà

Il Consiglio europeo continua ad adoperarsi per l'obiettivo di stabilire uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale. Il CEAS dovrebbe essere basato su norme elevate in materia di protezione e si dovrebbe accordare la debita attenzione anche a procedure eque ed efficaci che consentano di prevenire gli abusi. È essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto alle condizioni di accoglienza e di pari livello quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status. L'obiettivo dovrebbe consistere nell'assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato.

6.2.1. Uno spazio comune di protezione

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

L'elaborazione di una politica comune in materia di asilo dovrebbe basarsi sull'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e degli altri trattati internazionali pertinenti. Tale politica è necessaria per mantenere la sostenibilità a lungo termine del sistema di asilo e per promuovere la solidarietà all'interno dell'Unione. Fatta salva l'elaborazione da parte della Commissione di una relazione sulle relative conseguenze giuridiche e pratiche, l'Unione dovrebbe porsi come obiettivo l'adesione alla convenzione di Ginevra e al relativo protocollo del 1967.

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

Il sistema di Dublino resta una pietra miliare nella costruzione del CEAS, poiché attribuisce con chiarezza la competenza per l'esame della domanda di asilo.

Pertanto il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio e il Parlamento europeo a intensificare gli sforzi per stabilire, entro il 2012, una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme in conformità dell'articolo 78 del TFUE per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria,
- la Commissione ad analizzare, dopo che la seconda fase del CEAS sia stata pienamente attuata e sulla base di una valutazione degli effetti di tale legislazione e dell'UESA, le possibilità di istituire un quadro per il trasferimento della protezione di coloro che beneficiano della protezione internazionale, allorché questi esercitano i propri diritti di soggiorno acquisiti a norma della legislazione dell'Unione,
- la Commissione a intraprendere uno studio di fattibilità sul sistema Eurodac quale strumento di sostegno per l'insieme del CEAS, nel pieno rispetto delle norme relative alla protezione dei dati,
- la Commissione a vagliare l'eventualità di proporre nuovi strumenti legislativi sulla base di una valutazione, se necessario al fine di realizzare il CEAS,
- la Commissione a finalizzare il suo studio sulla fattibilità e le implicazioni giuridiche e pratiche dell'introduzione di un trattamento comune delle domande d'asilo.

6.2.2. Responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri

Occorre promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni.

Ciò andrebbe realizzato seguendo un approccio ampio ed equilibrato. Si dovrebbero quindi analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri. In particolare, poiché una delle chiavi per un CEAS credibile e sostenibile è lo sviluppo, da parte degli Stati membri, di capacità sufficienti nei sistemi di asilo nazionali, il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a sostenersi vicendevolmente nello sviluppo di tali capacità. L'UESA dovrebbe ricoprire un ruolo centrale nel coordinamento di queste misure di sviluppo di capacità.

Il Consiglio europeo invita pertanto la Commissione ad esaminare la possibilità:

- di sviluppare il summenzionato meccanismo per la condivisione delle responsabilità tra Stati membri, assicurando nel contempo che non si abusi dei sistemi di asilo e che non siano compromessi i principi del CEAS,
- di creare strumenti e meccanismi di coordinamento che permettano agli Stati membri di sostenersi vicendevolmente nello sviluppo di capacità e che si basino sugli sforzi compiuti dagli Stati membri per accrescere le loro capacità per quanto riguarda i sistemi di asilo nazionali,
- di usare in modo più efficace i sistemi finanziari esistenti nell'Unione con l'intento di rafforzare la solidarietà interna,

— per l'UESA, di valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni da parte dei richiedenti asilo.

6.2.3. Dimensione esterna dell'asilo

L'Unione dovrebbe agire in partenariato e cooperare con i paesi terzi che ospitano grandi popolazioni di rifugiati. Un approccio comune dell'Unione può essere più strategico e contribuire così con maggiore efficienza a risolvere le situazioni in cui la condizione di rifugiato si protrae. Gli sviluppi in questo settore devono essere perseguiti in stretta cooperazione con l'alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e, se del caso, con altri attori pertinenti. L'UESA dovrebbe essere coinvolto appieno nella dimensione esterna del CEAS. Nelle sue relazioni con i paesi terzi, spetta all'Unione insistere sull'importanza dell'adesione alla convenzione di Ginevra del 1951 e al relativo protocollo e della loro attuazione.

Promuovere la solidarietà all'interno dell'Unione è fondamentale ma non sufficiente per realizzare una politica comune in materia d'asilo che sia credibile e sostenibile. È perciò importante perfezionare strumenti per esprimere solidarietà ai paesi terzi, allo scopo di incentivare e di contribuire allo sviluppo di capacità da impiegare per gestire i flussi migratori e le situazioni in cui la condizione di rifugiato si protrae in tali paesi.

Il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio e la Commissione a promuovere lo sviluppo di capacità nei paesi terzi, in particolare la capacità di fornire effettiva protezione, nonché a elaborare ulteriormente ed ampliare il concetto di programmi di protezione regionale, in base alle prossime valutazioni. Tali sforzi dovrebbero essere integrati nell'approccio globale in materia di migrazione, rispecchiarsi nelle strategie nazionali di riduzione della povertà e riguardare non solo i rifugiati e gli sfollati interni ma anche le popolazioni locali,
- il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione a incoraggiare la partecipazione volontaria degli Stati membri al regime comune di ricollocazione dell'Unione e ad aumentare il numero totale di rifugiati ricollocati, tenendo conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro,
- la Commissione a riferire annualmente al Consiglio e al Parlamento europeo sugli sforzi di ricollocazione all'interno dell'Unione, ad effettuare nel 2012 una valutazione intermedia dei progressi compiuti e a valutare nel 2014 il programma comune di ricollocazione dell'Unione per individuare i miglioramenti necessari,
- il Consiglio e la Commissione a ricercare modalità di rafforzamento del sostegno dell'Unione all'UNHCR,

— la Commissione a studiare, in tale contesto e ove opportuno, nuovi approcci concernenti l'accesso alle procedure di asilo per quanto riguarda i principali paesi di transito, quali programmi di protezione per gruppi particolari o determinate procedure di esame delle domande di asilo, a cui gli Stati membri potrebbero partecipare su base volontaria.

7. L'EUROPA IN UN MONDO GLOBALIZZATO — LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA LIBERTÀ, DELLA SICUREZZA E DELLA GIUSTIZIA

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza della dimensione esterna della politica dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e rileva che è necessario integrare maggiormente queste politiche nell'ambito delle politiche generali dell'Unione. La dimensione esterna è essenziale per la realizzazione degli obiettivi del presente programma e dovrebbe essere, in particolare, pienamente coerente con tutti gli altri aspetti della politica estera dell'Unione.

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

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

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione ad assicurare che siano garantite la coerenza e la complementarità tra il livello politico e quello operativo delle attività nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le priorità nelle relazioni esterne dovrebbero ispirare e orientare la definizione delle priorità di lavoro delle competenti agenzie dell'Unione (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, OEDT e UESA).

Gli ufficiali di collegamento degli Stati membri dovrebbero essere incentivati a rafforzare ancora la cooperazione tra loro, condividendo informazioni e migliori prassi.

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di complementarità tra l'azione dell'Unione e l'azione degli Stati membri. A tal fine si impone un impegno maggiore dell'Unione e degli Stati membri.

7.1. Dimensione esterna rafforzata

Il Consiglio europeo ha deciso che i principi seguenti continueranno a orientare in futuro l'azione dell'Unione nella dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia:

- la politica dell'Unione in materia di relazioni esterne è unica,
- l'Unione e gli Stati membri lavorano in partenariato con i paesi terzi,

- l'Unione e gli Stati membri sviluppano e promuovono attivamente le norme europee e internazionali,
- l'Unione e gli Stati membri cooperano strettamente con i paesi vicini,
- gli Stati membri aumentano lo scambio di informazioni tra loro e all'interno dell'Unione su attività multilaterali e bilaterali,
- l'Unione e gli Stati membri agiscono all'insegna della solidarietà, della coerenza e della complementarità,
- l'Unione si serve dell'intera gamma di strumenti disponibili,
- gli Stati membri si dovrebbero coordinare con l'Unione per ottimizzare l'uso efficace delle risorse,
- l'Unione effettua azioni d'informazione, controllo e valutazione, tra l'altro con il coinvolgimento del Parlamento europeo,
- l'Unione adotta un approccio intraprendente nelle sue relazioni esterne.

Il Consiglio europeo ritiene che le politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia debbano essere ben integrate nelle politiche generali dell'Unione. L'adozione del trattato di Lisbona offre all'Unione possibilità nuove di agire con maggior efficacia nelle relazioni esterne. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche uno dei vicepresidenti della Commissione, il servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione garantiranno una migliore coerenza tra strumenti tradizionali di politica esterna e strumenti di politica interna con dimensioni esterne significative, ad esempio quelli attinenti allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza. Si dovrebbe considerare il valore aggiunto che si conseguirebbe includendo competenze specifiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nelle delegazioni dell'Unione in paesi partner strategici. Inoltre la personalità giuridica dell'Unione dovrebbe permetterle di agire con maggior forza nelle organizzazioni internazionali.

Il Consiglio riconosce che la PSDC e molte azioni esterne nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia hanno obiettivi comuni o complementari. Le missioni PSDC contribuiscono anche in modo rilevante alla sicurezza interna dell'Unione, sostenendo la lotta contro gravi forme di criminalità transnazionali nei paesi ospitanti e lo sviluppo del rispetto dello Stato di diritto. Il Consiglio europeo esorta a una maggiore cooperazione e coerenza tra le politiche nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e PSDC per promuovere questi obiettivi condivisi.

La nuova base fornita dal trattato per la conclusione di accordi internazionali assicurerà che l'Unione sia in grado di negoziare

più efficacemente con partner chiave. Il Consiglio europeo intende mettere il più possibile a profitto questi nuovi strumenti.

Il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di complementarità tra l'azione dell'Unione e degli Stati membri, il che richiederà un ulteriore impegno dell'Unione e degli Stati membri. Il Consiglio europeo chiede pertanto alla Commissione di riferire, entro dicembre 2011, su come si possa garantire la complementarità.

7.2. Diritti umani

Il trattato di Lisbona offre all'Unione nuovi strumenti per la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, sia a livello interno che esterno. Dovrebbero essere promossi i valori dell'Unione, osservando rigorosamente il diritto internazionale e la relativa evoluzione. Il Consiglio europeo invita a stabilire un piano d'azione sui diritti umani per promuoverne i valori nella dimensione esterna delle politiche dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il piano dovrebbe essere esaminato dal Consiglio europeo e dovrebbe tenere conto dell'interconnessione tra gli aspetti interni ed esterni dei diritti umani, per esempio quanto al principio di «non-refoulement» o al ricorso alla pena di morte da parte di partner con i quali l'Unione coopera. Il piano dovrebbe contenere misure specifiche a breve, medio e lungo termine e individuare i responsabili dell'azione.

7.3. Continuità delle priorità tematiche con nuovi strumenti

Il Consiglio europeo ritiene che restino valide le priorità tematiche chiave identificate nella precedente strategia, , ossia la lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, alla corruzione, alla droga, lo scambio di dati personali in un contesto sicuro e la gestione dei flussi migratori. Occorre intensificare la lotta alla tratta degli esseri umani e al traffico di clandestini.

Muovendo dalla strategia per la dimensione esterna nel settore GAI: libertà, sicurezza e giustizia a livello mondiale, adottata nel 2005, e altro acquis in questo settore, ad esempio l'approccio globale in materia di migrazione, la cooperazione esterna dell'Unione dovrebbe incentrarsi laddove l'attività dell'Unione apporta un valore aggiunto, in particolare:

- **migrazione e asilo**, nella prospettiva di intensificare il dialogo e la cooperazione dell'Unione con paesi d'origine e di transito al fine di migliorarne la capacità di effettuare il controllo di frontiera, contrastare l'immigrazione illegale, gestire meglio i flussi migratori e garantire protezione e beneficiare degli effetti positivi indotti dalla migrazione sullo sviluppo; il rimpatrio e la riammissione sono prioritari nelle relazioni esterne dell'Unione,

- **sicurezza**, interagendo con paesi terzi per lottare contro le forme gravi di criminalità organizzata, il terrorismo, la droga, la tratta di esseri umani e il traffico di clandestini, tra l'altro incentrando le attività di antiterrorismo dell'Unione soprattutto sulla prevenzione e proteggendo le infrastrutture critiche. La sicurezza interna ed esterna sono indissociabili. Far fronte alle minacce, anche a grande distanza dal nostro continente, è essenziale per tutelare l'Europa e i suoi cittadini,
- **scambio di informazioni** tra l'Unione e paesi terzi, in sicurezza, con efficacia e secondo norme adeguate sulla protezione dei dati,
- **giustizia**, per promuovere lo Stato di diritto e i diritti umani, il buon governo, la lotta alla corruzione, la dimensione di diritto civile, incentivare sicurezza e stabilità e creare un contesto sicuro e solido per le imprese, il commercio e gli investimenti,
- **protezione civile e gestione delle catastrofi**, in particolare per sviluppare capacità di prevenzione e risposte a catastrofi naturali e tecnologiche gravi e per far fronte a minacce terroristiche.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- verificare se accordi di cooperazione ad hoc con determinati paesi terzi, che dovrà indicare il Consiglio, potrebbero contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di clandestini, e a presentare proposte al riguardo. In particolare questi accordi potrebbero far leva su tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione, tra cui i programmi di finanziamento esistenti, la cooperazione nello scambio di informazioni, la cooperazione giudiziaria e le misure per la migrazione.

La minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata resta alta. Occorre pertanto lavorare con partner strategici chiave allo scambio di informazioni, continuando nel contempo ad agire sugli obiettivi a più lungo termine, ad esempio le misure per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento, nonché la protezione delle infrastrutture critiche. Occorrerebbe rafforzare gli accordi operativi con Eurojust ed Europol, nonché le modalità di lavoro con Frontex.

7.4. Accordi con paesi terzi

Il trattato di Lisbona prevede procedure nuove e più efficaci per la conclusione di accordi con paesi terzi. Il Consiglio europeo raccomanda di valutare l'eventualità di ricorrere più frequentemente a tali accordi, in particolare nel campo della cooperazione giudiziaria nonché in quello del diritto civile, tenendo conto al tempo stesso dei meccanismi multilaterali. Rileva tuttavia che gli Stati membri manterranno la facoltà di concludere

accordi bilaterali che rispettino il diritto dell'Unione e che è stato creato un quadro giuridico per determinati accordi bilaterali anche di diritto civile.

La protezione dei dati personali è un'attività centrale dell'Unione. È necessario che l'Unione si doti di un quadro normativo coerente per i trasferimenti di dati personali verso paesi terzi a fini di contrasto. Si potrebbe creare un modello di accordo quadro che contenga gli elementi base comunemente applicabili in materia di protezione dei dati.

7.5. Priorità geografiche e organizzazioni internazionali

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

- paesi candidati e paesi con una prospettiva di adesione all'Unione europea, con l'obiettivo principale di assisterli nel recepimento dell'acquis,
- paesi destinatari della politica europea di vicinato e altri partner chiave con cui l'Unione dovrebbe cooperare su tutte le questioni attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- Stati SEE/Schengen, che hanno una relazione stretta con l'Unione, il che giustifica una più stretta cooperazione, sulla base della fiducia e della solidarietà reciproche, per potenziare gli effetti positivi del mercato interno nonché per promuovere la sicurezza interna dell'Unione,
- Stati Uniti d'America, Federazione russa e altri partner strategici, con i quali l'Unione dovrebbe cooperare su tutte le questioni attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,
- altri paesi o regioni prioritari, tenuto conto del loro contributo alle priorità strategiche o geografiche dell'Unione,
- organizzazioni internazionali come l'ONU e il Consiglio d'Europa, con cui l'Unione deve continuare a collaborare e all'interno delle quali l'Unione dovrebbe coordinare la propria posizione.

Nei **Balcani occidentali**, è in corso la progressiva entrata in vigore degli accordi di stabilizzazione e di associazione e si è progredito molto nel settore della politica in materia di visti, con l'istituzione di accordi sulla riammissione e sulle agevolazioni per il rilascio dei visti e l'instaurazione, già effettiva per alcuni paesi, in corso per altri, di un ampio dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Sono necessari ulteriori sforzi, anche con strumenti finanziari, per combattere la criminalità organizzata e la corruzione, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e sviluppare le capacità amministrative in ordine alla gestione delle frontiere, all'applicazione della legge e alla magistratura affinché la prospettiva europea diventi una realtà.

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

Il Consiglio europeo rileva che la **politica europea di vicinato** (PEV) offre all'Unione occasioni future di contribuire, in modo coordinato ed efficiente, allo sviluppo di capacità e alla costruzione istituzionale a sostegno di un apparato giudiziario indipendente e imparziale, delle autorità di contrasto e degli sforzi per combattere la corruzione, nonché di accrescere e agevolare la mobilità dei cittadini dei paesi partner. Riguardo ai paesi del partenariato orientale, l'Unione offre loro la prospettiva di concludere accordi di associazione (con ampie parti relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia), di sostenere la mobilità dei cittadini e, in una prospettiva a lungo termine, la liberalizzazione dei visti in un contesto sicuro.

Il Consiglio europeo invita a elaborare prima della fine del 2010 un piano sul modo di portare avanti la cooperazione con i paesi del partenariato orientale, compresi gli aspetti inerenti alla libertà, sicurezza e giustizia del partenariato orientale e capitoli sulla libertà, la sicurezza e la giustizia dei piani d'azione della PEV (o delle versioni successive) dei paesi interessati. Il piano dovrebbe inoltre elencare le tappe graduali verso la liberalizzazione completa dei visti come obiettivo a lungo termine per i singoli paesi partner, caso per caso, e precisare le condizioni di una gestione buona e sicura della mobilità, come menzionato nella dichiarazione congiunta del vertice di Praga per il partenariato orientale. Il Consiglio europeo riesaminerà il piano entro il 2012, valutandone in particolare l'impatto sul terreno.

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

Riguardo all'**Unione per il Mediterraneo**, occorrerà intensificare i lavori avviati nell'ambito del processo di Barcellona e del partenariato euromediterraneo, per quanto concerne in particolare la migrazione (via mare), la sorveglianza delle frontiere, la prevenzione e la lotta contro il traffico di stupefacenti, la protezione civile, la cooperazione giudiziaria e fra le autorità di

contrasto. Il Consiglio europeo invita la Commissione, in collaborazione con l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, a presentare un piano nel 2010 e chiede al Coreper di preparare al più presto le decisioni che dovranno essere adottate dal Consiglio. Il Consiglio europeo riesaminerà il piano entro il 2012, valutandone in particolare l'impatto sul terreno.

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

Nell'ultimo decennio si è intensificata la cooperazione con gli **Stati Uniti**, anche per quanto riguarda tutti gli aspetti relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nel corso di ogni presidenza si svolgono riunioni periodiche della troika a livello ministeriale e di alti funzionari. In linea con quanto enunciato nella «dichiarazione di Washington» adottata nella riunione della troika ministeriale dell'ottobre 2009, il dialogo dovrebbe essere proseguito e approfondito.

Andrebbe proseguita la cooperazione in atto nel settore della lotta contro il terrorismo e la criminalità transnazionale, della sicurezza delle frontiere, della politica in materia di visti, della migrazione e della cooperazione giudiziaria. Deve essere negoziato e concluso rapidamente un accordo sulla protezione dei dati personali scambiati a fini di contrasto della criminalità. L'Unione e gli Stati Uniti collaboreranno per portare a termine quanto prima l'esenzione del visto di viaggio tra gli Stati Uniti e l'Unione e aumentare la sicurezza dei viaggiatori. Andrebbero istituite procedure congiunte per l'attuazione di accordi di cooperazione giudiziaria e occorre tenere consultazioni regolari.

Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e il nuovo accordo attualmente in fase di negoziazione offrirà il quadro per una cooperazione futura intensa e migliore con la **Federazione russa**. In base ai risultati dei Consigli di partenariato permanente dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia a scadenza semestrale, l'Unione e la Russia dovrebbero continuare a cooperare nel quadro del dialogo sui visti e sulla migrazione legale, oltre alla lotta all'immigrazione illegale, rafforzando la lotta comune contro la criminalità organizzata e in particolare la cooperazione operativa, nonché intensificare e migliorare la cooperazione giudiziaria. Occorre giungere quanto prima ad un accordo con Eurojust conforme a norme elevate di protezione dei dati. Andrebbe concluso in tale contesto un accordo quadro sullo scambio di informazioni. Il dialogo sui visti deve proseguire. Occorre dare piena esecuzione all'accordo sulla riammissione e sulle agevolazioni per il rilascio dei visti.

Il Consiglio europeo osserva che la strategia comune **UE-Africa** adottata nel 2007 e il relativo piano d'azione definiscono la portata della cooperazione nei settori dell'antiterrorismo, della criminalità transnazionale e del traffico di stupefacenti. Nell'ambito del partenariato UE-Africa per la migrazione, la mobilità e l'occupazione, dell'approccio globale in materia di migrazione e del processo sul seguito dato alle conferenze di Rabat, Parigi e Tripoli, andrebbe approfondito e intensificato il dialogo sulla migrazione con i partner africani, con particolare riguardo ai paesi attraversati dalle rotte della migrazione irregolare verso l'Europa, onde assisterli nello sforzo di approntare politiche di migrazione e rispondere all'immigrazione illegale via mare e alle frontiere. Occorre adoperarsi per rafforzare la cooperazione, anche concludendo rapidamente accordi di riammissione, con Algeria, Marocco ed Egitto e, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2009, con la Libia.

L'**Africa occidentale**, diventata di recente uno dei centri nevralgici del narcotraffico proveniente dal Sud America verso l'Europa, richiederà maggiore attenzione e assistenza per contrastare il traffico di stupefacenti, come pure altre forme di criminalità transnazionale e il terrorismo (nel Sahel).

I dialoghi con **Cina** e **India** sugli aspetti inerenti alla lotta contro il terrorismo andrebbero ampliati ed estesi ad altri settori prioritari quali i diritti di proprietà intellettuale, la migrazione, compresa la lotta a quella illegale, e la cooperazione giudiziaria. Nel concludere accordi sulla cooperazione giudiziaria, l'Unione continuerà ad esigere che la pena di morte sia una questione sulla quale non si possano fare compromessi. Il dialogo con l'India sulla migrazione dovrebbe essere intensificato e abbracciare tutti gli aspetti connessi a tale fenomeno. Quanto alla Cina, è necessario proseguire il dialogo sui diritti umani. Il dialogo con il **Brasile** dovrà essere approfondito e ampliato nei prossimi anni. Il partenariato strategico e il piano d'azione congiunto dovrebbero essere attuati in modo più efficace e andrebbero prese in esame misure più specifiche.

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

Occorre altresì adoperarsi per intensificare la cooperazione con **l'Afghanistan** sulla lotta contro gli stupefacenti, anche con

l'attuazione del documento mirato all'azione sul traffico di stupefacenti, e con l'Afghanistan e il **Pakistan** sul terrorismo e la migrazione.

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

7.6. Organizzazioni internazionali e promozione di norme europee e internazionali

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

L'ONU rimane l'organizzazione internazionale più importante per l'Unione. Il trattato di Lisbona crea i presupposti per una partecipazione più coerente ed efficiente dell'Unione ai lavori dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali.

L'Unione dovrebbe continuare a promuovere le norme europee e internazionali e la ratifica delle convenzioni internazionali, in particolare quelle elaborate sotto l'egida dell'ONU e del Consiglio d'Europa.

Di particolare importanza sono i lavori svolti dal Consiglio d'Europa che costituisce il fulcro dei valori europei di democrazia, diritti umani e Stato di diritto. L'Unione deve continuare a collaborare con il Consiglio d'Europa sulla base del memorandum d'intesa tra il Consiglio d'Europa e l'Unione europea firmato nel 2007 e a sostenerne le importanti convenzioni tra cui la convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani e la convenzione per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali.

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

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

CBRN	Chimico, biologico, radiologico, nucleare
CEA	Curriculum europeo in materia di asilo
CEAS	Sistema europeo comune di asilo
CEPOL	Accademia europea di polizia
CMI	Centro di monitoraggio e informazione
COSI	Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna
CPI	Corte penale internazionale
ECRIS	Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari
EPRIS	Indice europeo dei casellari giudiziari
UE CAT	Coordinatore antitratto dell'Unione
Eurosur	Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere
UIF	Unità di informazione finanziaria
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale
GRECO	Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OCTA	Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata
OEDT	Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze
OPC	Osservatorio per la prevenzione della criminalità
PSDC	Politica di sicurezza e di difesa comune
PEV	Politica europea di vicinato
PNR	Dati di identificazione delle pratiche
REPC	Rete europea di prevenzione della criminalità
SIC	Squadre investigative comuni
SIS II	Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UESA	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione
UNHCR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
VIS	Sistema d'informazione visti



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.4.2010
COM(2010) 171 definitivo

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

Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei

Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma

(ESTRATTO)

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

Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei

Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma

1. Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei

Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è, insieme alla strategia Europa 2020, un elemento chiave della risposta dell'UE alle sfide globali di lungo periodo e contribuisce a rafforzare e sviluppare il modello europeo di economia sociale di mercato del ventunesimo secolo.

In un periodo di cambiamenti in cui il mondo inizia appena a risollevarsi dalla crisi economico-finanziaria, l'Unione europea ha più che mai il dovere di proteggere e diffondere i valori e difendere gli interessi che le sono propri. In un momento di mutamenti sociali e tecnologici inarrestabili, restano valori imperituri dell'Unione il rispetto per la persona e la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà, e come tali devono rimanere al centro del suo impegno.

Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre del 2009¹, enuclea le priorità per lo sviluppo di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi cinque anni. Il suo contenuto riflette le discussioni tenutesi negli ultimi anni con il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri e le parti interessate e presenta essenzialmente le ambizioni espresse dalla Commissione nella sua comunicazione² del giugno 2009, che ha portato all'adozione del programma di Stoccolma.

L'intento principale dell'azione dell'Unione in questo settore per i prossimi anni è "portare avanti l'Europa dei cittadini" dando loro i mezzi per esercitare i diritti e trarre pieno beneficio dall'integrazione europea.

La libertà, la sicurezza e la giustizia sono settori che interessano la vita di tutti i giorni, in cui per l'appunto i cittadini pretendono di più dai responsabili delle politiche. Uomini e donne in Europa si aspettano giustamente di vivere in un'Unione di prosperità e pace, nella certezza che i propri diritti vengano pienamente rispettati e la sicurezza sia garantita.

Uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia dev'essere uno spazio in cui tutti, anche i cittadini dei paesi terzi, possono contare sul rispetto effettivo dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Obiettivo del presente piano d'azione è realizzare queste priorità a livello europeo e globale, garantendo ai cittadini i vantaggi che derivano dai progressi compiuti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in modo che l'Unione possa guardare al futuro e dare una risposta chiara e adeguata alle sfide europee e globali.

¹ Documento del Consiglio 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10 e 11 dicembre 2009.

² COM(2009) 262 "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini".

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona consente all'Unione di rispondere con più ambizione ai timori e alle aspirazioni quotidiane dei popoli europei. In primo luogo, il ruolo più incisivo del Parlamento europeo quale co-legislatore in molti settori e l'ampio coinvolgimento dei parlamenti nazionali faranno sì che l'Unione debba rispondere maggiormente delle azioni compiute nell'interesse dei cittadini, rafforzandone la legittimazione democratica. In secondo luogo, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata al Consiglio per la maggior parte delle politiche snellerà il processo decisionale. Da ultimo, migliorerà il controllo giurisdizionale in quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea potrà pronunciarsi su tutti gli aspetti inerenti alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia, mentre la Carta dei diritti fondamentali dell'UE diventa giuridicamente vincolante. Il trattato fissa un nuovo obiettivo per l'Unione: lottare contro l'esclusione sociale e la discriminazione, e conferma l'obiettivo di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

L'Unione deve quindi rispondere con determinazione alle aspettative e ai timori dei cittadini e resistere alla tendenza a considerare la sicurezza, la giustizia e i diritti fondamentali come ambiti dissociati tra loro. Questi devono infatti procedere di pari passo secondo un approccio coerente, per affrontare le sfide di oggi e di domani.

2. Garantire la tutela dei diritti fondamentali

La protezione dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali deve orientare l'elaborazione di tutte le leggi e le politiche dell'Unione. Per questo occorre dare piena attuazione alla Carta, concretizzando e rendendo effettivi i diritti ivi contenuti. Rispetto ai casi di violazione, la Commissione è intenzionata ad applicare una "politica di tolleranza zero" e potenzierà quindi i meccanismi per assicurare il rispetto della Carta e riferire in proposito al Parlamento europeo e al Consiglio. In una società globalizzata, caratterizzata da un rapido progresso tecnologico in cui lo scambio d'informazioni non conosce confini, è quanto mai importante garantire il rispetto della vita privata. L'Unione deve assicurare l'applicazione sistematica del diritto fondamentale alla protezione dei dati. Occorre rafforzare la posizione dell'UE in relazione alla protezione dei dati personali in tutte le politiche europee, anche nel contrastare e prevenire la criminalità e nelle relazioni internazionali.

L'Unione si avvarrà di tutti gli strumenti di cui dispone per contrastare con fermezza la violenza a danno di donne e bambini, compresa la violenza domestica e le mutilazioni genitali femminili, per garantire i diritti dei minori e lottare contro qualsiasi forma di discriminazione, razzismo, xenofobia e omofobia. Sarà riservata un'attenzione particolare a quanti versano in situazioni di vulnerabilità.

Vanno analizzate e ridotte le differenze esistenti nei 27 Stati membri tra garanzie concesse alle vittime di reati e del terrorismo nella prospettiva di aumentare la protezione con tutti gli strumenti a disposizione. Il diritto europeo deve garantire all'imputato un livello elevato di diritti in termini sia di equità del procedimento sia di condizioni di detenzione e reclusione.

3. Rendere effettivi i diritti dei cittadini europei

La cittadinanza europea deve evolvere da concetto astratto contenuto nei trattati a realtà concreta, e dimostrare nella vita di tutti i giorni il suo specifico valore rispetto alla cittadinanza nazionale. I cittadini devono poter godere dei diritti che discendono dall'integrazione europea.

Agevolare la mobilità dei cittadini è un obiettivo essenziale del progetto europeo. La libera circolazione è infatti un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari e va

applicato con rigore. Occorre migliorare la mobilità eliminando gli ostacoli con cui ancora si scontrano i cittadini che decidono di esercitare il diritto di trasferirsi in un altro Stato membro per motivi di studio o di lavoro, per avviare un'attività imprenditoriale, fondare una famiglia o trascorrervi gli anni della pensione. Ovunque siano nel mondo, i cittadini hanno il diritto di essere protetti. Il cittadino dell'UE che si trovi in un paese in cui il suo Stato membro non è rappresentato deve ricevere assistenza consolare dalle ambasciate o dai consolati di un qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei suoi cittadini.

Per avvicinare i cittadini al progetto europeo è essenziale agevolare e incoraggiare la partecipazione alla vita democratica dell'Unione. Aumentare l'affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo è un'ambizione condivisa. Occorre continuare a promuovere e a rafforzare il diritto dei cittadini a votare ed essere eletti alle elezioni europee e amministrative nel luogo in cui risiedono. L'iniziativa dei cittadini costituisce uno strumento privilegiato per potenziare i diritti dei cittadini europei e accrescere la legittimazione democratica dell'Unione.

4. Rafforzare la fiducia nello spazio giudiziario europeo

Lo spazio giudiziario europeo e il funzionamento corretto del mercato unico si basano sul principio cardine del riconoscimento reciproco, il quale può funzionare efficacemente solo se esiste fiducia reciproca tra giudici, professionisti legali, imprese e cittadini. A sua volta, la fiducia reciproca presuppone norme minime e una conoscenza approfondita delle diverse tradizioni e prassi giuridiche.

Stabilire diritti non basta. Diritti e obblighi diventano realtà solo se sono facilmente accessibili per i loro titolari. Occorre fornire ai cittadini mezzi adeguati per far valere tali diritti ovunque si trovino nell'Unione.

Il corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo si ripercuote positivamente su tutte le politiche dell'Unione, promuovendone lo sviluppo e l'attuazione efficace. Tale spazio deve essere soprattutto al servizio dei cittadini e delle imprese e promuovere l'attività economica nel mercato unico, assicurando un elevato livello di protezione dei consumatori. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'Unione dispone degli strumenti per semplificare la vita di tutti i giorni e agevolare le attività correnti delle imprese, conciliando le esigenze dei cittadini e del mercato unico con le diverse tradizioni giuridiche negli Stati membri.

Il diritto dell'Unione può promuovere la mobilità e consentire ai cittadini di esercitare i diritti connessi alla libera circolazione. Per le coppie internazionali, può alleviare lo stress di un divorzio o di una separazione e eliminare l'attuale incertezza giuridica per genitori e figli nelle situazioni transfrontaliere. Può inoltre contribuire a eliminare gli ostacoli al riconoscimento di atti giuridici e portare al riconoscimento reciproco degli effetti degli atti dello stato civile. Al cittadino che si rechi in auto in un altro Stato membro e sia malauguratamente coinvolto in un incidente stradale deve essere garantita la certezza del diritto quanto ai termini entro cui presentare la richiesta di indennizzo all'assicurazione.

Il diritto dell'Unione può contribuire con vigore e concretezza all'attuazione della strategia Europa 2020 e attenuare i danni della crisi finanziaria. L'Unione presenterà nuove proposte legislative ogniqualvolta sarà necessario e opportuno per rafforzare il mercato unico e aiutare le imprese, rimuovendo gli oneri amministrativi e riducendo i costi delle transazioni.

Ridurre gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese costituisce una chiara priorità; dovrà poi cadere definitivamente in disuso la gravosa e dispendiosa procedura dell'*exequatur* necessaria per riconoscere ed eseguire la decisione di un giudice di un altro Stato membro, senza che per questo scompaiano le necessarie salvaguardie. Permettendo il recupero dei crediti transfrontalieri con la stessa facilità di quelli nazionali aumenterà la fiducia delle imprese nel mercato unico, così come procedure d'insolvenza efficaci aiuteranno a superare la crisi economica. È possibile agevolare le transazioni transfrontaliere aumentando la coerenza del diritto europeo dei contratti. Le imprese non stanno sfruttando al massimo il potenziale di Internet per incrementare le vendite: il diritto dell'Unione può aiutare assicurando quella certezza del diritto di cui le imprese hanno bisogno, pur garantendo nel contempo il livello massimo di protezione dei consumatori. Questi devono sapere quali sono i loro diritti e disporre di mezzi di ricorso nelle cause transfrontaliere. Da ultimo, un uso più frequente dei metodi di risoluzione alternativa delle controversie può contribuire a un'amministrazione della giustizia efficace.

Il diritto penale è un settore relativamente nuovo dell'azione UE per il quale il trattato di Lisbona definisce un quadro giuridico chiaro. In materia di giustizia penale dovrà guidare la politica dell'Unione verso il ravvicinamento del diritto penale sostanziale e processuale una strategia che rispetti pienamente la sussidiarietà e la coerenza. Per questo sarà necessaria una stretta collaborazione con il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e il Consiglio e occorrerà dare priorità al riconoscimento reciproco, optando per l'armonizzazione dei reati e delle sanzioni in casi determinati.

L'amministrazione della giustizia non deve essere rallentata da differenze ingiustificate tra i sistemi giudiziari degli Stati membri: gli autori dei reati non dovranno avere la possibilità di sottrarsi alla giustizia e di evitare il carcere attraversando le frontiere e approfittando delle differenze tra gli ordinamenti giuridici nazionali. Occorre una solida base procedurale comune. Per sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in grado di funzionare correttamente servono strumenti essenziali come un sistema nuovo e completo per la ricerca delle prove nelle cause aventi una dimensione transnazionale e un migliore scambio d'informazioni tra le autorità degli Stati membri sui reati commessi. La Commissione proporrà l'istituzione di una Procura europea a partire da Eurojust, competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In questo modo la Commissione approfondirà la riflessione sulla cooperazione con tutti i soggetti interessati, compreso l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

5. Garantire la sicurezza dell'Europa

In Europa la criminalità transfrontaliera è in aumento. Per affrontare il fenomeno l'Unione deve collaborare con gli Stati membri, il Parlamento europeo, i paesi terzi più importanti e anche con le imprese, facendo il possibile per garantire che i cittadini dell'UE possano vivere in un ambiente sicuro.

Il trattato di Lisbona dota l'Unione di strumenti migliori per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

Per far fronte alle sfide che a livello transfrontaliero diventano sempre più numerose sarà attuata con accuratezza e determinazione una strategia di sicurezza interna fondata sul pieno rispetto dei diritti fondamentali e sulla solidarietà tra Stati membri. Per questo serve un approccio coordinato alla cooperazione di polizia, alla gestione delle frontiere, alla

cooperazione giudiziaria penale e alla protezione civile. Occorre affrontare tutte le minacce comuni alla sicurezza, a partire dal terrorismo e dalla criminalità organizzata fino alle questioni di sicurezza connesse alle catastrofi naturali e di origine umana. Visto il ricorso sempre maggiore alle nuove tecnologie, per lottare efficacemente contro queste minacce occorrerà una politica complementare che assicuri la disponibilità e la resilienza delle reti europee e delle infrastrutture TIC.

Perché possa dare risultati positivi, questa strategia deve attingere dall'esperienza e trarne insegnamenti. È giunto il momento di valutare il precedente approccio dell'Unione, quello cioè di reagire a eventi tragici e inattesi, non di rado caso per caso, e approfittare del nuovo assetto istituzionale delineato dal trattato di Lisbona che prevede un approccio coerente e multidisciplinare.

La predisposizione di un programma strategico per lo scambio d'informazioni presuppone una visione d'insieme degli attuali sistemi di raccolta, trattamento e condivisione dei dati, che sia accompagnata da una valutazione approfondita della loro utilità, efficienza, efficacia, proporzionalità e dell'osservanza del diritto al rispetto della vita privata. Il programma dovrebbe inoltre servire da fondamento per lo sviluppo coerente di tutti i sistemi d'informazione presenti e futuri.

È inoltre di primaria importanza fare il punto delle misure di lotta al terrorismo adottate negli ultimi anni e valutare come migliorarle per contribuire alla protezione dei cittadini e apportare valore aggiunto all'azione degli Stati membri. Il nuovo quadro istituzionale dischiude l'opportunità senza precedenti per l'Unione di creare sinergie migliori tra i suoi diversi strumenti di lotta al terrorismo.

Per adottare nuove misure di contrasto alla criminalità organizzata occorre sfruttare al massimo il nuovo quadro istituzionale. La tratta degli esseri umani, la pedopornografia, la criminalità informatica e finanziaria, la contraffazione dei mezzi di pagamento e il traffico di stupefacenti vanno combattuti con un approccio globale. Poter perseguire e condannare in modo più efficace gli autori dei reati non è meno importante che soddisfare le esigenze delle vittime e ridurre la richiesta di servizi da parte delle vittime potenziali. Una prima risposta operativa concreta verrà condividendo le capacità di contrasto degli Stati membri su certe rotte e certi tipi di stupefacenti.

Occorre poi eliminare tutti gli ostacoli che intralciano l'effettiva cooperazione tra le autorità di contrasto degli Stati membri. Agenzie ed organi dell'UE come FRONTEX, Europol, Eurojust e l'OLAF svolgono un ruolo fondamentale e perciò devono cooperare meglio e disporre dei poteri e delle risorse necessarie al conseguimento dei loro obiettivi nell'ambito di un mandato chiaramente definito.

L'Unione intende optare per un approccio integrato al controllo dell'accesso al suo territorio in uno spazio Schengen allargato, al fine di agevolare la mobilità e garantire un elevato livello di sicurezza interna, e proseguirà la liberalizzazione dei visti, specie con i paesi vicini, onde facilitare i contatti tra i popoli sulla base di condizioni chiare.

L'uso intelligente delle tecnologie moderne di gestione delle frontiere, accanto all'impiego degli strumenti esistenti nell'ambito di un processo di gestione dei rischi, può anch'esso rendere l'Europa più accessibile a chi viaggia in buona fede e stimolare l'innovazione tra le industrie dell'Unione, contribuendo alla crescita e alla prosperità dell'Europa e facendo in

modo che i suoi cittadini si sentano sicuri. L'attivazione dei sistemi SIS II e VIS resterà altamente prioritaria.

Anche proteggere i cittadini dai rischi del commercio internazionale di merci contraffatte, vietate o pericolose richiede un approccio coordinato che si basi sulle capacità delle autorità doganali. Quanto ai prodotti nocivi e pericolosi, occorre predisporre una protezione efficace e strutturata tramite una gestione dei rischi legati ai prodotti, alla catena di approvvigionamento e ad ogni tipo di flusso di merci che sia basata sui controlli.

Tra gli sforzi dell'UE per proteggere la popolazione rientreranno la prevenzione di crisi e catastrofi e le modalità di preparazione e reazione. Sono altamente prioritarie la valutazione dettagliata e l'individuazione degli interventi necessari a livello UE per la gestione delle crisi e sarà potenziato il meccanismo di protezione civile dell'UE per migliorare la disponibilità, l'interoperabilità e il coordinamento dell'assistenza prestata dagli Stati membri. Occorre inoltre migliorare la prevenzione. L'Unione attuerà la clausola di solidarietà.

6. Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità

Affinché i migranti possano contribuire pienamente all'economia e alla società europee è essenziale che l'Unione ne difenda i diritti fondamentali nel rispetto dei valori di dignità umana e solidarietà che le sono propri. L'immigrazione riveste un ruolo chiave nell'affrontare la sfida demografica dell'Unione e nel garantirle buone prestazioni economiche nel lungo periodo. Grazie al suo ampio potenziale, può contribuire alla strategia Europa 2020 costituendo una fonte supplementare di crescita dinamica.

Nei prossimi anni occorrerà concentrarsi sul consolidamento di un'autentica politica comune di immigrazione e di asilo. L'attuale crisi economica non può intralciare le ambizioni e la determinazione dell'UE in questo campo. Al contrario, mai come ora è necessario sviluppare queste politiche in una prospettiva di lungo termine incentrata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana, e rafforzare la solidarietà, in particolare tra gli Stati membri cui compete collettivamente garantire un sistema umano ed efficiente. Una volta consolidate queste politiche, i progressi compiuti dovranno essere valutati alla luce degli obiettivi ambiziosi posti dall'UE. Se necessario saranno proposte altre misure.

L'Unione elaborerà un'autentica politica comune in materia di migrazione che preveda normative quadro, nuove e flessibili, per l'ammissione degli immigrati legali. In tal modo potrà adeguarsi alla crescente mobilità e alle necessità dei mercati del lavoro nazionali, nel rispetto delle competenze degli Stati membri in questo settore.

L'UE deve puntare a raggiungere un livello uniforme di diritti e obblighi per gli immigrati legali paragonabile a quello dei cittadini europei. Tali diritti, consolidati in un codice dell'immigrazione e integrati da regole comuni per la gestione efficace del ricongiungimento familiare, risultano essenziali per massimizzare gli effetti positivi dell'immigrazione legale a beneficio di tutti gli interessati e potenzieranno di conseguenza la competitività dell'Unione. Proseguiranno gli sforzi di integrazione degli immigrati, tutelandone i diritti ma anche sottolineando le responsabilità di ciascuno ai fini dell'integrazione nelle società in cui vivono.

Parimenti importanti per la credibilità e il successo delle politiche UE in questo settore sono la prevenzione e la riduzione dell'immigrazione irregolare, in linea con la Carta dei diritti fondamentali. Particolare attenzione sarà rivolta alla situazione dei minori non accompagnati.

La risposta europea a questa sfida mondiale esige un partenariato autentico con i paesi terzi d'origine e di transito e l'inserimento di tutte le questioni legate alla migrazione in un quadro d'azione globale. In tal modo l'Unione potrà proseguire con l'attuazione del suo approccio globale in materia di migrazione.

Occorre osservare gli obblighi che impongono il rispetto del diritto fondamentale all'asilo, compreso il principio del non respingimento. L'istituzione del sistema europeo comune di asilo e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo devono garantire uno status uniforme, norme di protezione comuni nell'UE di livello elevato e una procedura comune di asilo, tenendo presente l'obiettivo a lungo termine del riconoscimento reciproco. La solidarietà tra Stati membri e con quanti subiscono persecuzioni nel mondo, sarà al centro della politica di asilo e di ricollocazione.

7. Contribuire a un'Europa globale

Gli obiettivi politici finora illustrati sono realizzabili solo con l'impegno effettivo dei partner nei paesi terzi e delle organizzazioni internazionali. Una dimensione esterna forte, coerente con l'azione generale esterna dell'Unione, contribuirà a anticipare le sfide e a conseguire gli obiettivi dell'Unione, primi fra tutti promuovere i suoi valori e adempiere ai suoi obblighi internazionali in materia di diritti umani.

Le politiche interne ed esterne nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia sono indissolubilmente legate. La continuità e la coerenza tra politiche interne ed esterne sono fondamentali per ottenere risultati, non meno della coerenza e della complementarità tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Grazie al trattato di Lisbona l'Unione europea ha nuove possibilità per agire con maggiore efficacia sul fronte delle relazioni esterne. Il trattato conferisce alla Commissione un ruolo chiave nel plasmare la dimensione esterna dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni, e all'Alto rappresentante, che è anche vicepresidente della Commissione, e alla Commissione stessa il compito di assicurare la coerenza tra le relazioni esterne e gli altri aspetti dell'azione esterna dell'UE, in particolare collaborando con il servizio europeo per l'azione esterna.

8. Trasformare le priorità politiche in azioni e risultati

La corretta attuazione di queste priorità politiche è condizione essenziale per compiere progressi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per essere all'altezza degli obiettivi ambiziosi posti dal trattato di Lisbona, la Commissione ha per la prima volta suddiviso le competenze del settore della giustizia e degli affari interni fra due Commissari, uno dei quali è anche vicepresidente della Commissione.

Punto di partenza sarà la Carta dei diritti fondamentali e la metodologia perseguirà cinque obiettivi: migliore integrazione con le altre politiche dell'Unione; migliore qualità della legislazione europea; migliore attuazione nazionale; uso migliore degli strumenti di valutazione; adeguamento delle risorse finanziarie alle priorità politiche, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale.

Premessa necessaria di un reale progresso sarà la fiducia reciproca. Per questo occorrerà dettare norme minime (ad esempio in materia di diritto processuale) e tener conto delle diverse tradizioni e prassi giuridiche. Un valido contributo potrà venire da una cultura comune europea promossa con programmi di formazione e scambio del tipo Erasmus o da un Istituto di diritto europeo avvalendosi di strutture e reti esistenti, che sarà incoraggiata attivamente.

Spesso gli strumenti giuridici non bastano. Le ambizioni vanno discusse ampiamente e i risultati spiegati con chiarezza. Non è sempre chiaro se i cittadini europei siano veramente consapevoli dei loro diritti e responsabilità, né se siano quindi in grado di esercitarli. Migliorando la comunicazione si aiuteranno i cittadini a trarre vantaggio dai progressi compiuti a livello europeo e si colmerà il divario tra la realtà dell'integrazione europea e la percezione che ne hanno le persone.

La tabella in allegato illustra l'azione dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dei prossimi cinque anni con l'intento di descrivere tutti gli obiettivi politici fissati dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma, rispondendo alle priorità del Parlamento

europeo in questi settori e accogliendo le sfide del futuro. Vi figurano azioni concrete e un preciso calendario di adozione e attuazione. La Commissione considera tali azioni interconnesse, indispensabili e all'altezza delle ambizioni che l'Unione deve avere.

Per realizzare le priorità politiche comuni occorre sviluppare e attuare iniziative che mirino al risultato più ambizioso possibile e in linea con le aspettative dei cittadini. È giunto il momento di garantire ai cittadini europei il pieno godimento dei progressi realizzati a livello dell'UE. La corretta attuazione di questo piano d'azione dipende dall'impegno politico di tutti i soggetti interessati: la Commissione nel fornire l'impulso necessario, il Parlamento europeo e il Consiglio in sede di dibattito e adozione delle proposte e i parlamenti nazionali nel controllo della sussidiarietà e proporzionalità. Questo stesso livello di impegno è richiesto agli Stati membri nel recepire e dare piena attuazione alla legislazione dell'Unione, alla Commissione nell'esercitare il controllo e ai giudici dell'Unione e nazionali nel garantirne la corretta applicazione. Non ultimo, il cittadino attivo e informato, primo beneficiario di queste azioni, è il fattore essenziale e l'attore dell'intero processo.

Il presente piano d'azione non può costituire un programma fermo e definitivo. L'Unione deve infatti poter reagire a eventi imprevisti, cogliere subito le opportunità e anticipare le tendenze future adattandosi. A tal fine, la Commissione ricorrerà se necessario al diritto d'iniziativa. Nel 2012 la Commissione presenterà inoltre una valutazione a medio termine dell'attuazione del programma di Stoccolma, in modo da garantire che il programma sia in linea con gli sviluppi europei e globali.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare il presente piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma e a impegnarsi fattivamente a realizzarlo.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Bruxelles, 23 febbraio 2010 (24.02)

**5842/2/10
REV 2**

JAI 90

NOTA

della:	Presidenza
alle:	delegazioni
Oggetto:	Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"

INTRODUZIONE

Da cinquant'anni a questa parte l'Unione europea, le sue istituzioni e gli Stati membri promuovono e assicurano libertà e sicurezza. L'Europa garantisce il rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e della solidarietà. In quanto europei, beneficiamo del diritto di vivere, lavorare e studiare in paesi europei diversi dal nostro. La soppressione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen è stato un passo avanti di particolare rilievo per l'Europa. I progressi tecnologici hanno inoltre rivoluzionato i modi e la velocità di comunicazione, determinando così l'apertura, non solo delle nostre frontiere, ma anche delle nostre società. Unita nella diversità, questa Europa libera e prospera continua a facilitare e ad arricchire la vita delle persone.

Per i cittadini dell'Unione europea, la sicurezza costituisce una delle principali priorità. I programmi di lavoro pluriennali dell'UE hanno già fornito una buona base pragmatica per rafforzare la cooperazione operativa, ma ora è necessario pervenire a un consenso più ampio sulla visione, sui valori e sugli obiettivi che sottendono la sicurezza interna dell'UE.

I principali rischi e minacce connessi alla criminalità che gravano attualmente sull'Europa, quali il terrorismo, le gravi forme di criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti, la cibercriminalità, la tratta di persone, lo sfruttamento sessuale di minori e la pedopornografia, la criminalità economica e la corruzione, il traffico di armi e la criminalità transfrontaliera, si adattano con estrema rapidità ai progressi in campo scientifico e tecnologico, nel tentativo di sfruttare illegalmente e compromettere i valori e la prosperità delle nostre società aperte.

La strategia di sicurezza interna dell'UE, pur non intesa di per sé a creare nuove competenze, bensì ad integrare le strategie e gli approcci concettuali esistenti e a riconoscere il quadro del programma di Stoccolma, intende rispondere a tale situazione. Testimonia del fermo impegno a mantenere costanti i progressi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso un modello di sicurezza europeo chiamato a raccogliere le seguenti sfide: tutelare i diritti e le libertà; migliorare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri; affrontare le cause dell'insicurezza, oltre che i soli effetti; porre in cima alla lista delle priorità la prevenzione e l'anticipazione; coinvolgere tutti i settori che contribuiscono alla protezione dei cittadini (politico, economico, sociale, ecc.); informare i cittadini sulle politiche in materia di sicurezza; e infine riconoscere l'interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna nel definire un approccio di "sicurezza globale" con i paesi terzi.

È pertanto essenziale che la stessa strategia di sicurezza interna sia in grado di adattarsi sia alle esigenze dei cittadini che alle sfide di questo ventunesimo secolo dinamico e globale.

Quello della sicurezza interna è un concetto che va inteso in senso ampio e articolato e che abbraccia molteplici settori per fronteggiare tali gravi minacce ed altre ancora che hanno un'incidenza diretta sulla vita, la sicurezza e il benessere dei cittadini, fra cui le catastrofi naturali e di origine umana quali incendi boschivi, terremoti, inondazioni e tempeste.

La cooperazione tra autorità di contrasto e autorità di frontiera, autorità giudiziarie e altri servizi dei settori, ad esempio, sanitario, sociale e della protezione civile riveste un'importanza essenziale. La strategia di sicurezza interna dell'Europa deve sfruttare le potenziali sinergie che esistono nel campo della cooperazione tra autorità di contrasto, della gestione integrata delle frontiere e dei sistemi di giustizia penale. Tali ambiti di attività nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sono di fatto inscindibili: la strategia di sicurezza interna ne deve assicurare l'integrazione e il rafforzamento reciproci.

L'Europa deve consolidare un modello di sicurezza basato sui principi e i valori dell'Unione, ossia rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, stato di diritto, democrazia, dialogo, tolleranza, trasparenza e solidarietà.

La qualità della nostra democrazia e la fiducia dei cittadini nei riguardi dell'Unione dipenderanno in ampia misura dalla nostra capacità di garantire sicurezza e stabilità in Europa e di collaborare con i nostri vicini e partner nell'affrontare le cause precipue dei problemi che incontra l'UE in materia di sicurezza interna.

La strategia di sicurezza interna è stata adottata per aiutare l'Europa a progredire; raggruppa le attività esistenti e stabilisce principi e linee d'azione per il futuro. È intesa a prevenire i reati e a potenziare la capacità di fornire una risposta tempestiva e appropriata alle catastrofi naturali e di origine umana attraverso lo sviluppo e la gestione efficaci degli strumenti adeguati.

1. PROTEGGERE LE PERSONE IN EUROPA IN UNA SOCIETÀ GLOBALE

L'Unione europea (UE) del ventunesimo secolo conta 500 milioni di persone distribuite nei ventisette paesi che la compongono. La crescita economica e le opportunità offerte da una società libera e democratica basata sullo stato di diritto generano prosperità fra i cittadini europei ma sono anche fonte di rischio, in quanto terroristi e altri criminali tentano di sfruttare illegalmente queste libertà per perseguire scopi distruttivi e disonesti. Inoltre, la maggiore mobilità delle persone accresce a sua volta la responsabilità comune di tutelare le libertà tanto apprezzate da tutti i cittadini dell'Unione.

La sicurezza è diventata pertanto un fattore chiave nell'assicurare una qualità di vita elevata nella società europea e nel proteggere le nostre infrastrutture critiche attraverso la prevenzione e la lotta contro le minacce comuni.

Non esiste un "rischio zero", pur nondimeno l'Unione deve creare un ambiente sicuro nel quale le persone si sentano protette. Occorre inoltre porre in essere i meccanismi necessari a mantenere livelli di sicurezza elevati, non solo all'interno del territorio dell'UE, ma anche, per quanto possibile, quando i cittadini viaggiano verso paesi terzi o navigano in ambienti virtuali quali Internet.

In questo contesto, la sicurezza interna dell'UE significa proteggere le persone e i valori di libertà e democrazia, cosicché tutti possano assaporare la vita quotidiana senza paura. Rispecchia inoltre la visione condivisa in Europa delle problematiche odierne e la nostra volontà di opporre un fronte comune contro queste minacce attuando, ove opportuno, politiche che traggano vantaggio dal valore aggiunto dell'UE. Il trattato di Lisbona e il programma di Stoccolma consentono all'UE di adottare misure ambiziose e concertate per far sì che l'Europa diventi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Con queste premesse, la presente strategia:

- espone le attuali **minacce e sfide comuni** che rendono sempre più importante la collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE al fine di fronteggiare le nuove sfide che trascendono le nostre capacità nazionali, bilaterali o regionali;
- illustra la **politica comune dell'UE in materia di sicurezza interna** - e i relativi **principi** informativi - in modo globale e trasparente;
- definisce un **modello di sicurezza europeo** che annovera strumenti comuni e i seguenti impegni: stabilire un nesso sinergico tra sicurezza, libertà e vita privata; migliorare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri; coinvolgere tutte le istituzioni dell'UE; affrontare le cause dell'insicurezza, oltre che i soli effetti; promuovere la prevenzione e l'anticipazione; coinvolgere, laddove pertinente, tutti i settori - politico, economico e sociale - che contribuiscono alla protezione dei cittadini; rafforzare l'interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna.

<ul style="list-style-type: none"> • <i>insieme siamo più efficaci e meglio preparati di fronte alle minacce</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>una strategia di sicurezza interna che rispecchi valori e priorità che ci accomunano</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>azioni che tengano conto a un tempo della sicurezza pubblica e dei diritti dei singoli</i>

MINACCE COMUNI: le principali sfide per la sicurezza interna dell'UE

La criminalità sfrutta le opportunità offerte da una società globalizzata quali comunicazioni ad alta velocità, elevata mobilità e operazioni finanziarie immediate. Parimenti, esistono fenomeni che hanno un impatto transfrontaliero sulla sicurezza all'interno dell'UE. Si possono pertanto individuare alcune importanti minacce comuni:

- **il terrorismo, in tutte le sue forme**, denota un disprezzo assoluto per la vita umana e i valori democratici. La portata mondiale del fenomeno, le sue conseguenze devastanti, la sua capacità di reclutare attraverso la radicalizzazione e la diffusione di propaganda su Internet e i suoi vari modi di finanziamento ne fanno una minaccia importante e in continua evoluzione per la nostra sicurezza;

• *Nel febbraio 2008, nel corso dell'operazione PIPAS (contro un'organizzazione dedita alla frode con carte di credito) sono state arrestate 100 persone e sono state condotte quarantotto perquisizioni domiciliari nell'ambito di un'indagine congiunta svolta da undici paesi, con il coordinamento di Europol.*
Fonte: Relazione annuale 2008 sulle attività di Europol, pag. 24.

• *Nel 2007, attraverso Eurojust, sono state arrestate ventisei persone tra Italia, Francia, Romania, Portogallo e Regno Unito nell'ambito di un'operazione internazionale antiterroristica. L'organizzazione stava pianificando una serie di attentati in Italia, Afghanistan, Iraq e paesi arabi.*
Fonte: Relazione annuale 2007 sulle attività di Eurojust, pagg. 34-35.

• *Nel 2008, grazie agli sforzi prodigati a livello nazionale, regionale e dell'UE, sono state arrestate in tredici paesi 1009 persone accusate di terrorismo.*
Fonte: Relazione TE-SAT (2009) di Europol, pag. 6.

- **le gravi forme di criminalità organizzata** assumono un'importanza crescente. Nella loro molteplicità, tendono a manifestarsi laddove possono trarre il massimo vantaggio economico con il minor rischio, prescindendo dalle frontiere. Il traffico di stupefacenti, la criminalità economica, la tratta di persone, il traffico di clandestini, il traffico di armi, lo sfruttamento

sessuale di minori e la pedopornografia, gli atti di violenza, il riciclaggio di capitali e il falso documentale sono soltanto alcune delle possibili forme gravi di criminalità organizzata nell'UE. Inoltre, la corruzione è una minaccia per il fondamento stesso del sistema democratico e dello stato di diritto;

- la **cibercriminalità** costituisce una minaccia globale, tecnica, transfrontaliera e anonima per i nostri sistemi d'informazione e come tale pone numerose sfide aggiuntive alle strutture di contrasto;
- la **criminalità transfrontaliera**, come la microcriminalità o i reati contro il patrimonio, spesso ad opera di bande, quando ha un'incidenza notevole sulla vita quotidiana delle persone in Europa;
- la **violenza stessa**, come la violenza giovanile o il teppismo in occasione di eventi sportivi, si somma ai danni già provocati dai reati e può nuocere gravemente alla nostra società;
- le **catastrofi naturali e di origine umana**, quali incendi boschivi, terremoti, inondazioni e tempeste, siccità, penuria energetica e gravi malfunzionamenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), pongono sfide in termini di sicurezza. Al giorno d'oggi, i sistemi di protezione civile costituiscono un elemento essenziale di qualsiasi sistema di sicurezza moderno ed evoluto;
- vi sono altri fenomeni diffusi che suscitano preoccupazione e rappresentano una minaccia per la sicurezza delle persone in tutta Europa, come gli **incidenti stradali**, in cui perdono la vita ogni anno decine di migliaia di cittadini europei.

LA RISPOSTA A QUESTE SFIDE

Per fronteggiare tali fenomeni, gli Stati membri dell'UE attuano proprie politiche e strategie nazionali in materia di sicurezza e per contrastare la circolazione dei criminali tra paesi limitrofi sono stati elaborati modelli di cooperazione bilaterale, multilaterale e regionale tra Stati membri.

Tuttavia, poiché tali sforzi non sono sufficienti per contrastare e reprimere questi gruppi criminali e le loro attività, che si estendono ben oltre le nostre frontiere, si fa sempre più pressante la necessità di un approccio che interessi l'intera UE.

I centri comuni di polizia e dogana, come il Centre de Coopération Policière et Douanière in Lussemburgo, offrono sostegno alla cooperazione operativa fra polizia, gendarmerie e autorità doganali di Belgio, Germania, Lussemburgo e Francia.

Il Forum di Salisburgo, riunisce i ministri dell'interno di Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Romania per discutere aspetti comuni legati alla sicurezza. La Task Force sul Mar Baltico, che annovera membri non appartenenti all'UE, è stata istituita per combattere la criminalità organizzata nella regione del Mar Baltico.

Nel luglio 2009, un'organizzazione criminale di diciassette persone, responsabile della falsificazione di euro per un valore nominale di 16 milioni di EUR distribuiti in tutta l'UE, è stata smantellata dalle autorità inquirenti e di polizia bulgare e spagnole, coadiuvate da una squadra investigativa comune comprendente Eurojust e Europol.

Fonte: Comunicato stampa di Eurojust del 3 luglio 2009

Gli Stati membri devono adoperarsi costantemente per sviluppare strumenti affinché le frontiere nazionali, le diverse legislazioni, le lingue e i modus operandi differenti non siano d'ostacolo ai progressi nella prevenzione della criminalità transfrontaliera.

Negli ultimi anni l'UE ha compiuto notevoli progressi in questo settore. Ad esempio, è stato essenziale rafforzare la cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne, che ha consentito alle persone di circolare

liberamente nello spazio Schengen.

Sono stati sviluppati numerosi strumenti per facilitare la cooperazione, fra i quali in particolare:

- **analisi di situazioni e scenari futuri: anticipazione delle minacce.** Europol e altre agenzie dell'UE effettuano periodiche valutazioni delle minacce;

- risposta adeguata: pianificazione, programmazione e trattamento delle conseguenze. Sono stati sviluppati programmi di lavoro che ci consentono di affrontare in maniera metodica i pericoli che gravano sui cittadini e le preoccupazioni che li affliggono. Sono stati inoltre elaborati strategie e piani di lavoro sulla lotta al terrorismo, il traffico di stupefacenti, la tratta di persone, la criminalità organizzata e la protezione civile. Inoltre, il meccanismo comunitario di protezione civile coordina la risposta degli Stati membri alle catastrofi naturali e di origine umana;
- **efficacia sul terreno: il lavoro delle agenzie, delle istituzioni e degli organismi.** Sono state istituite varie agenzie proprie all'UE fra cui **Europol**, il cui obiettivo principale consiste nel raccogliere e scambiare informazioni e nel facilitare la cooperazione tra le autorità di contrasto nella lotta che conducono contro la criminalità organizzata e il terrorismo, **Eurojust**, che assicura il coordinamento e potenzia l'efficacia delle autorità giudiziarie, e **Frontex**, che gestisce la cooperazione operativa alle frontiere esterne. L'UE ha inoltre creato la figura del **coordinatore antiterrorismo**. Altri organismi e reti sono stati istituiti nei settori della formazione, degli stupefacenti, della prevenzione della criminalità, della corruzione e della cooperazione giudiziaria in materia penale;
- **strumenti basati sul riconoscimento reciproco, per condividere informazioni e per facilitare indagini e operazioni congiunte.** Fra gli strumenti di reciproco riconoscimento rientrano il mandato di arresto europeo e le disposizioni relative al congelamento dei beni. Sono state inoltre predisposte banche dati, come il sistema d'informazione Schengen, e reti per lo scambio di informazioni tratte dai casellari giudiziari, sulla lotta al teppismo negli stadi, sulle persone scomparse o sui veicoli rubati e sui visti rilasciati o negati. L'uso del DNA e delle impronte digitali consente di identificare le tracce anonime lasciate sul luogo del reato. Gli strumenti giuridici dell'UE facilitano la cooperazione operativa tra gli Stati membri come l'istituzione delle squadre investigative comuni, l'organizzazione di operazioni congiunte e una stretta cooperazione per garantire la sicurezza in occasione di eventi internazionali, comprese le grandi competizioni sportive;
- **meccanismi di valutazione elaborati per misurare l'efficacia delle nostre azioni.** Ad esempio, le valutazioni tra pari nel settore del terrorismo e della criminalità organizzata hanno contribuito al miglioramento della fiducia reciproca.

2. VERSO UN MODELLO DI SICUREZZA EUROPEO

I risultati positivi conseguiti finora testimoniano dei notevoli progressi realizzati in materia di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE. Dobbiamo tuttavia continuare a coordinare gli sforzi per garantire ai cittadini una protezione ancora maggiore. A tal fine hanno contribuito utilmente il programma di Stoccolma e strategie quali la strategia europea in materia di sicurezza, la strategia per la dimensione esterna in materia di libertà, sicurezza e giustizia e la strategia di gestione delle informazioni dell'UE.

È giunto il momento di sfruttare e sviluppare gli strumenti e le politiche comuni per fronteggiare le minacce e i rischi comuni grazie a un approccio più integrato: è questo l'obiettivo principale della strategia di sicurezza interna. Per conseguire tale obiettivo abbiamo scelto un modello di sicurezza che integri l'azione della cooperazione tra autorità di contrasto e giudiziarie, la gestione delle frontiere e la protezione civile.

I principi e le linee d'azione che si avvalgono di questo modello sono illustrati di seguito.

PRINCIPI

Le persone in Europa si aspettano di vivere al sicuro e di fruire delle loro libertà: la sicurezza è di per sé un diritto fondamentale. I valori e i principi sanciti dai trattati dell'Unione ed enunciati nella Carta dei diritti fondamentali hanno ispirato la strategia di sicurezza interna dell'UE:

- le politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia che si rafforzano reciprocamente nel rispetto dei **diritti fondamentali, della protezione internazionale, dello stato di diritto e della vita privata;**
- la protezione di tutti i cittadini, **specie quelli più vulnerabili**, con particolare riguardo per le **vittime** di reati, quali la tratta di persone o la violenza di genere, comprese le vittime del terrorismo che necessitano di particolare attenzione, sostegno e riconoscimento sociale;

- **la trasparenza e la rendicontazione** nelle politiche di sicurezza in modo che esse possano essere intese facilmente dai cittadini e tenere conto delle loro preoccupazioni e dei loro pareri;
- **il dialogo** inteso come il mezzo per colmare le differenze conformemente ai principi di **tolleranza, rispetto e libertà di espressione**;
- **l'integrazione, l'inclusione sociale e la lotta alla discriminazione** come elementi chiave per la sicurezza interna dell'UE;
- **la solidarietà** tra gli Stati membri di fronte alle sfide che non possono essere affrontate dagli Stati membri che agiscono da soli o laddove l'azione concertata dà beneficio a tutta l'UE;
- **la fiducia reciproca** come principio fondamentale per una cooperazione di successo.

LINEE STRATEGICHE D'AZIONE

Sulla base di tali principi, sono state definite dieci linee d'azione al fine di garantire la sicurezza interna dell'UE nei futuri anni.

-I- Un approccio ampio e globale della sicurezza interna

La sicurezza interna deve essere intesa nel senso che abbraccia un'ampia gamma di misure a dimensione orizzontale e verticale:

- dimensione **orizzontale**: raggiungere un livello adeguato di sicurezza interna in un contesto globale complesso richiede la partecipazione delle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere con il sostegno di organismi della cooperazione giudiziaria, della protezione civile e anche dei settori politici, economici, finanziari, sociali e privati, comprese le organizzazioni non governative;

- parimenti, dobbiamo tenere conto della **dimensione verticale** della sicurezza a vari livelli: cooperazione internazionale, politiche e iniziative in materia di sicurezza a livello dell'UE, cooperazione regionale tra gli Stati membri e politiche nazionali, regionali e locali degli Stati membri stessi.

-II- Assicurare l'effettivo controllo democratico e giudiziario delle attività di sicurezza

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la partecipazione del Parlamento europeo all'elaborazione di politiche di sicurezza è notevolmente aumentata, il che comporta che in tutte le fasi del processo decisionale è essenziale procedere alla consultazione effettiva. Anche i parlamenti nazionali hanno un ruolo maggiore da svolgere nei lavori dell'UE grazie alla loro competenza a sorvegliare l'applicazione del principio di sussidiarietà e alla loro partecipazione a valutare l'attuazione delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

La Corte di giustizia europea diventa pienamente competente in tale ambito (eccettuato per quanto riguarda l'ordine pubblico interno e le responsabilità in materia di sicurezza degli Stati membri). Infine l'adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo contribuirà altresì a una migliore protezione dei diritti dell'uomo in Europa.

-III- Prevenzione e anticipazione: un approccio proattivo basato sull'intelligence

Fra i principali obiettivi della strategia di sicurezza interna per l'UE figurano la prevenzione e l'anticipazione dei reati così come delle catastrofi naturali e di origine umana e la mitigazione del loro impatto potenziale. Benché resti essenziale perseguire efficacemente gli autori di un reato, porre un maggiore accento sulla prevenzione di atti criminali e di attentati terroristici prima che siano commessi può contribuire a ridurre il danno umano o psicologico derivante che è spesso irreparabile.

Dovremmo provvedere affinché gli Stati membri condividano intelligence in tempo per prevenire i reati e consegnare gli autori alla giustizia.

La nostra strategia deve pertanto mettere in risalto la prevenzione e l'anticipazione, fondate su un approccio proattivo e basato sull'intelligence nonché sulla raccolta degli elementi di prova necessari per l'azione penale. L'azione giudiziaria è possibile e può avere successo solo se tutte le informazioni necessarie sono disponibili.

Inoltre è necessario sviluppare e migliorare i meccanismi di prevenzione quali gli strumenti analitici o i sistemi di allarme preventivo. Un altro strumento applicabile di prevenzione dovrebbe essere un sistema europeo PNR (Passenger Names Record) che garantisca un livello elevato di protezione dei dati al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e le forme gravi di criminalità, basato su una valutazione d'impatto. Ciò ci permette di approfondire la nostra comprensione dei vari tipi di minaccia e della loro probabilità e di anticipare quello che può accadere in modo che non siamo preparati solo per i risultati delle future minacce ma siamo anche in grado di mettere a punto meccanismi per individuare e prevenire, innanzi tutto, tali eventi. Per tale motivo deve essere adottato un approccio globale volto a individuare e a prevenire costantemente le minacce e i rischi cui l'UE deve far fronte nei vari ambiti della sicurezza interna e le principali questioni d'interesse per il pubblico. È necessaria una strategia per prevenire le minacce come la criminalità organizzata e per contrastarle.

Prevenire la criminalità significa affrontare le cause profonde e non solo gli atti criminali e le loro conseguenze.

Le politiche di sicurezza, specie in materia di prevenzione, devono adottare un approccio ampio che coinvolga non solo le strutture di contrasto ma anche istituzioni e professionisti a livello nazionale e locale. Dovrebbe pertanto essere cercata la cooperazione con altri settori quali le scuole, le università e altri istituti scolastici al fine di impedire che i giovani si diano alla criminalità. Il settore privato, soprattutto quando è coinvolto in attività finanziarie, può contribuire allo sviluppo e all'attuazione effettiva di meccanismi di prevenzione delle attività fraudolente o del riciclaggio di denaro. Le organizzazioni della società civile possono svolgere altresì un ruolo nell'organizzazione di campagne di sensibilizzazione presso i cittadini.

L'azione dell'UE nel settore della protezione civile deve muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità alle catastrofi, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione e all'anticipazione delle catastrofi e mediante ulteriori miglioramenti della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorre elaborare orientamenti sui metodi di mappatura, valutazioni e analisi dei pericoli e dei rischi, nonché un panorama dei rischi naturali e causati dall'uomo cui l'UE può essere confrontata in futuro. Tale analisi dei rischi a livello dell'UE dovrebbe costituire la base per le iniziative di cooperazione tra gli Stati membri che condividono gli stessi rischi e l'UE nel settore della protezione civile e della pianificazione delle capacità. Devono essere individuati nuovi rischi e minacce, quali la penuria di energia, l'arresto delle TIC e le pandemie. La capacità dei cittadini nonché del settore pubblico e privato di far fronte agli effetti delle catastrofi deve essere inclusa nelle politiche in materia di prevenzione.

-IV- Elaborazione di un modello globale per lo scambio di informazioni

Una politica di sicurezza interna che si fondi sullo scambio di informazioni all'insegna della fiducia reciproca e che culmini nel principio di disponibilità delle informazioni. Affinché le autorità di contrasto possano prevenire e agire rapidamente devono avere accesso tempestivamente al maggior numero possibile di dati relativi agli atti criminali e ai loro autori, ai modus operandi, alle particolarità che riguardano le vittime, ai veicoli usati, ecc.

Al fine di aumentare in modo sostanziale gli attuali livelli di scambio di informazioni, dobbiamo continuare a rafforzare i meccanismi che costruiscono la fiducia reciproca tra le autorità responsabili di assicurare la sicurezza interna nell'UE, per migliorare i meccanismi esistenti, e ricorrere alla strategia di gestione delle informazioni al fine di elaborare un modello europeo per lo scambio di informazioni sicuro e strutturato.

Tale modello includerà tutte le varie basi di dati dell'UE pertinenti per assicurare la sicurezza nell'UE in modo da poter esserci interazione tra di esse, per quanto sia necessario e consentito, al fine di provvedere a uno scambio di informazioni efficace in tutta l'UE e di trarre massimo vantaggio dalle opportunità offerte dalla biometria e dalle altre tecnologie per migliorare la sicurezza dei nostri cittadini nell'ambito di un quadro preciso che protegga anche la loro vita privata.

Tale modello per lo scambio di informazioni deve sempre rispettare pienamente il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali. Se un livello maggiore di sicurezza si traduce in un aumento dello scambio di dati è importante che tale aumento sia gestito attentamente, sia proporzionato e rispetti la normativa in materia di protezione dei dati.

-V- Cooperazione operativa

Il trattato di Lisbona ha istituito il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) al fine di assicurare un coordinamento e una cooperazione efficaci tra le autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, compreso il controllo e la protezione delle frontiere esterne, e se opportuno una cooperazione giudiziaria in materia penale che riguarda la cooperazione operativa. I lavori di tale comitato saranno fondati, innanzi tutto, sulle valutazioni delle minacce e sulle priorità nazionali e dell'UE.

Una stretta cooperazione tra le agenzie e gli organi dell'UE che si occupano della sicurezza interna dell'UE (Europol, Frontex, Eurojust, Cepad e Sitcen) deve altresì essere assicurata dal COSI in modo da incoraggiare operazioni sempre più coordinate, integrate ed efficaci. Tali attori devono continuare a migliorare la messa a disposizione di un supporto efficace ai servizi specializzati negli Stati membri. In particolare, occorre migliorare la capacità di Europol di sostenere le operazioni degli Stati membri.

Occorre compiere progressi nello sviluppo di un quadro di cooperazione per migliorare la sicurezza durante le manifestazioni importanti di massa a livello internazionale.

Durante il campionato mondiale di calcio 2006 in Germania gli operatori di polizia di 13 paesi europei erano in servizio in Germania indossando le loro uniformi ordinarie e investiti dei poteri di contrasto.

Nel settore della protezione civile, l'UE dovrebbe promuovere un approccio integrato per coprire le varie fasi di una crisi - prevenzione, risposta e ripristino - mediante l'attuazione dell'assistenza reciproca e della solidarietà europee.

-VI- Cooperazione giudiziaria in materia penale

È essenziale una cooperazione più stretta fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, così come è necessario che EUROJUST sviluppi tutto il suo potenziale nel quadro del diritto applicabile. A livello dell'UE, le operazioni e le indagini in materia penale svolte con successo devono permetterci di realizzare sinergie potenziali tra le strutture di contrasto e di gestione delle frontiere e le autorità giudiziarie nella prevenzione della criminalità transfrontaliera.

-VII- Gestione integrata delle frontiere

La gestione integrata delle frontiere svolge un ruolo importante nel mantenimento della sicurezza nonché nella lotta all'immigrazione clandestina. Il meccanismo di gestione integrata delle frontiere deve essere rafforzato, fra l'altro, al fine di diffondere le migliori prassi tra le guardie di frontiera. La fattibilità dell'istituzione di un sistema europeo di guardie di frontiera deve essere vagliata sulla base di un'analisi preliminare. Si dovrà prestare particolare attenzione a che il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) continui a svilupparsi.

La cooperazione e il coordinamento di Frontex con altre agenzie dell'UE e con le agenzie degli Stati membri preposte all'applicazione della legge sono elementi fondamentali per il successo di tale agenzia.

Le nuove tecnologie svolgono un ruolo essenziale nella gestione delle frontiere. Grazie a sistemi automatizzati, registrazione anticipata, sistemi per viaggiatori abituali ecc., possono facilitare il rapido attraversamento dei valichi di frontiere esterne da parte dei cittadini. Migliorano la sicurezza permettendo di mettere in atto i controlli necessari facendo in modo che le frontiere non siano attraversate da persone o beni che costituiscono un rischio per l'Unione. In questo contesto è essenziale una stretta cooperazione tra le autorità di contrasto e le autorità preposte al controllo delle frontiere. Parimenti, le autorità di contrasto dovrebbero facilitare la comunicazione delle informazioni necessarie per l'attuazione delle misure di sicurezza alle frontiere.

L'entrata in vigore del nuovo codice dei visti, l'ulteriore sviluppo del sistema di informazione Schengen e dei sistemi elettronici di controllo alle frontiere, per esempio un sistema ingressi/uscite, contribuiranno a una gestione integrata delle frontiere basata sull'intelligence. Sono inoltre essenziali il dialogo e la cooperazione con paesi terzi di origine e di transito, ad esempio per consolidare la capacità di controllo alle frontiere.

-VIII- Un impegno a favore dell'innovazione e della formazione

E' necessario collaborare per promuovere e sviluppare nuove tecnologie attraverso un approccio comune nonché ridurre i costi e aumentare l'efficienza. Nel campo della tecnologia è anche importante la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. In base ai risultati dei progetti di ricerca e sviluppo realizzati nell'ambito del programma di ricerca e sviluppo, l'UE dovrebbe elaborare norme e piattaforme tecnologiche adeguate alle sue esigenze in materia di sicurezza.

L'interoperabilità di diversi sistemi tecnologici usati dalle agenzie o dai servizi deve essere un obiettivo strategico per far sì che l'attrezzatura non costituisca un ostacolo alla cooperazione tra Stati membri nello scambio di informazioni o nello svolgimento di operazioni congiunte.

Un approccio strategico alla formazione professionale in Europa: si tratta di un obiettivo essenziale nell'istituzione di autorità di contrasto, giudiziarie e di gestione delle frontiere che dispongano di una tecnologia avanzata e siano all'avanguardia nella loro specializzazione e nel far sì che la formazione nell'ambito delle attività di contrasto compia un grande passo avanti e diventi un potente veicolo in grado di promuovere una cultura condivisa tra gli organismi europei preposti all'applicazione della legge e di facilitare la cooperazione transnazionale. A tal fine, occorrerebbe inserire elementi europei nelle attività di formazione a livello nazionale e sviluppare programmi europei di scambio seguendo il modello Erasmus. A tal fine, professionisti europei con una formazione di alto livello che condividono una cultura simile apporteranno un valore aggiunto nel contesto della competizione in una società globalizzata come pure nel campo della sicurezza. Le agenzie e gli organismi europei, in particolare CEPOL, dovrebbero svolgere un ruolo importante.

-IX- Dimensione esterna della sicurezza interna /cooperazione con paesi terzi

Non può esistere un concetto di sicurezza interna senza una dimensione esterna, poiché sempre più la sicurezza interna dipende in ampia misura dalla sicurezza esterna. La cooperazione internazionale, sia bilaterale che multilaterale, da parte dell'UE e degli Stati membri è essenziale al fine di garantire la sicurezza, proteggere i diritti dei nostri cittadini e promuovere la sicurezza e il rispetto dei diritti all'estero. Le politiche dell'UE per quanto riguarda i paesi terzi devono tener conto della sicurezza quale fattore chiave e sviluppare meccanismi di coordinamento tra la politica di sicurezza e altre politiche correlate, quali la politica estera, nel cui ambito è sempre più necessario tener conto dell'aspetto "sicurezza" in un approccio integrato e proattivo.

In termini di sicurezza esterna, l'UE non deve limitarsi alla cooperazione tra le agenzie di contrasto degli Stati membri e di altri paesi, in particolare i paesi contermini dell'UE. E' necessario creare relazioni con altri paesi seguendo un approccio globale in materia di sicurezza, cooperando strettamente con essi e, se necessario, sostenendo il loro sviluppo istituzionale, economico e sociale. Questo sistema di lavoro comporterà la creazione di possibilità di dialogo nei settori che rivestono un interesse e destano preoccupazioni per entrambe le parti e possibilità di cooperazione che possono essere individuate caso per caso. Occorre rafforzare la cooperazione e il coordinamento con organizzazioni internazionali nel campo dell'applicazione della legge, in particolare con Interpol. Al fine di affrontare minacce specifiche occorrerebbe sviluppare, se del caso, approcci bilaterali, multilaterali e regionali tra Stati membri

I paesi europei hanno istituito con successo piattaforme nei Caraibi, a Lisbona, Tolone, Accra e Dakar in cooperazione con paesi terzi nella lotta al traffico di stupefacenti.

Gli sforzi intesi a combattere la criminalità transnazionale fuori dall'UE e a sviluppare il rispetto dello stato di diritto rivestono un'importanza fondamentale. E' pertanto necessario rafforzare ulteriormente la cooperazione con il settore della politica comune europea in materia di sicurezza e di difesa, in particolare tra le agenzie dell'UE e le rispettive missioni. E' altresì molto importante intensificare la partecipazione delle agenzie preposte all'applicazione della legge e degli organismi che operano nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia in tutte le fasi delle missioni incaricate della gestione civile delle crisi, di modo che possano svolgere un ruolo nella risoluzione dei conflitti cooperando con tutti gli altri servizi operanti sul terreno (servizi militari, diplomatici, di emergenza, ecc.). Occorrerà prestare particolare attenzione agli "Stati fragili e in dissoluzione" onde evitare che diventino centri nevralgici della criminalità organizzata o del terrorismo.

In questo contesto, la strategia di sicurezza interna costituisce un complemento indispensabile della strategia di sicurezza dell'UE sviluppata nel 2003 nell'ambito della politica di sicurezza e difesa dell'UE nel far fronte a rischi e minacce globali e impegnarsi a favore dello sviluppo sociale, politico ed economico della società globalizzata quale modo più efficace per ottenere una sicurezza effettiva e duratura.

-X- Flessibilità per adeguarsi alle sfide future

E' necessario un approccio generale pragmatico, flessibile e realistico, che si adegui continuamente alla realtà, tenga conto dei rischi e delle minacce che potrebbero incombere sui cittadini in una più ampia prospettiva, che non sia incentrato solo sugli aspetti criminali ma tenga anche conto dei rischi di qualsiasi natura che potrebbero costituire un problema di sicurezza in senso lato, sia pronto a individuare qualsiasi esigenza di adeguarsi a queste circostanze mutevoli e garantisca i più alti livelli di sicurezza per la popolazione europea.

3. LE PROSSIME TAPPE

Dopo il piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, la Commissione adotterà una comunicazione sulla strategia di sicurezza interna, che conterrà proposte indirizzate all'azione. Sviluppare, controllare e attuare ulteriormente la strategia di sicurezza interna deve diventare uno dei compiti prioritari del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI). Inoltre, conformemente al programma di Stoccolma, la Commissione valuterà la fattibilità di un fondo per la sicurezza interna, inteso a promuovere l'attuazione della strategia di sicurezza interna.

DECISIONI

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del 25 febbraio 2010

relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna

(2010/131/UE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 240, paragrafo 3,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 71 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è istituito in seno al Consiglio un comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna.
- (2) È pertanto opportuno adottare una decisione relativa all'istituzione di tale comitato e definirne i compiti,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È istituito nell'ambito del Consiglio il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (di seguito «comitato permanente») previsto dall'articolo 71 del trattato.

Articolo 2

Il comitato permanente facilita, promuove e rafforza il coordinamento delle azioni operative delle autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza interna.

Articolo 3

1. Fatti salvi i mandati degli organismi di cui all'articolo 5, il comitato permanente facilita ed assicura l'efficace cooperazione e coordinamento operativi ai sensi della parte terza, titolo V del trattato, anche in settori che rientrano nella cooperazione di polizia e doganale nonché tra le autorità preposte al controllo e alla protezione delle frontiere esterne. Vi rientra anche, se del caso, la cooperazione giudiziaria in materia penale per quanto riguarda l'aspetto operativo nell'ambito della sicurezza interna.

2. Il comitato permanente valuta altresì l'orientamento generale e l'efficacia della cooperazione operativa, individua eventuali carenze o mancanze e adotta le appropriate raccomandazioni concrete per farvi fronte.

3. Il comitato permanente assiste il Consiglio ai sensi delle disposizioni dell'articolo 222 del trattato.

Articolo 4

1. Il comitato permanente non partecipa alla condotta delle operazioni che rimangono compito degli Stati membri.
2. Il comitato permanente non partecipa all'elaborazione di atti legislativi.

Articolo 5

1. Se del caso, saranno invitati ad assistere alle riunioni del comitato permanente, in qualità di osservatori, rappresentanti di Eurojust, di Europol, dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE (Frontex) e di altri organismi pertinenti.

2. Il comitato permanente contribuirà ad assicurare la coerenza dell'operato di detti organismi.

Articolo 6

1. Il comitato permanente presenta periodicamente al Consiglio una relazione sulle sue attività.

2. Il Consiglio informa il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali dei lavori del comitato permanente.

Articolo 7

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Essa è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, addì 25 febbraio 2010.

Per il Consiglio

Il presidente

A. PÉREZ RUBALCABA



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 5 febbraio 2010 (08.02)
(OR. en)**

5949/10

**POLGEN 12
JAI 98
COSI 4**

NOTA PUNTO "I/A"

del:	Segretariato generale
al:	Comitato dei Rappresentanti permanenti/Consiglio
n. doc. prec.:	16075/1/09 REV 1 POLGEN 189 + REV 1 ADD 1 + REV 1 ADD1 COR 1
Oggetto:	Progetto di decisione del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna

1. In seguito alle discussioni svoltesi nel quadro dei preparativi per l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Gruppo Antici, in data 18 novembre 2009, ha proceduto all'esame finale del testo in oggetto ed ha raggiunto un accordo in merito.
2. Nella riunione del 26-27 novembre 2009 il Coreper ha convenuto di raccomandare al Consiglio di adottare il progetto di decisione del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna.
3. Nel frattempo, il progetto di decisione del Consiglio è stato oggetto della messa a punto dei giuristi-linguisti ed è riportato nel documento 16515/09 POLGEN 201.
4. Il Coreper è pertanto invitato a raccomandare al Consiglio di adottare il progetto di decisione del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna di cui al documento 16515/09 POLGEN 201.

5. La dichiarazione seguente deve essere inserita nel verbale del Consiglio che adotta la decisione.

Dichiarazione sulla composizione del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)

Dato il suo ruolo operativo, il COSI sarà basato nelle capitali. Ciascuno Stato membro deciderà se avere un unico rappresentante per tutte le materie o diversi rappresentanti, in entrambi i casi con un appropriato sostegno. Il numero dei delegati sarà tuttavia limitato al fine di assicurare l'efficienza del lavoro del comitato. Bruxelles sarà la base per i lavori del COSI. I consiglieri GAI svolgeranno un ruolo di sostegno e si riuniranno, quando necessario, tra le riunioni principali del COSI.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 19 aprile 2010 (21.04)
(OR. en)**

8703/10

**Fascicolo interistituzionale:
2010/0802 (COD)**

**COPEN 102
CODEC 325**

RELAZIONE

della: presidenza
al: COREPER/Consiglio

n. iniziativa: PE-CONS 2/10 + ADD 1 + ADD 2
n. doc. prec.: 7938/10 COPEN 74 CODEC 242

Oggetto: Iniziativa riguardante una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
sull'ordine di protezione europeo

1. Il 7 gennaio 2010 il COREPER ha preso atto della presentazione, da parte di Belgio, Bulgaria, Estonia, Spagna, Francia, Italia, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Finlandia e Svezia, di un'iniziativa riguardante una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo¹.
2. Il Consiglio GAI del 25-26 febbraio 2010 ha esaminato l'iniziativa e discusso alcune questioni generali. Tutti gli Stati membri hanno accolto con favore gli obiettivi dell'iniziativa e hanno mostrato un atteggiamento generalmente positivo e costruttivo nell'esame del testo nell'intento di ottenere risultati tangibili in tempi brevi, pur riconoscendo la necessità di superare alcune difficoltà tecniche.

¹ PE-CONS 2/10 + ADD 1 + ADD 2; GU C 69 del 18.3.2010, pag. 5.

3. Varie delegazioni hanno formulato una riserva d'esame generale sul testo. Alcuni Stati membri hanno altresì formulato una riserva d'esame parlamentare.
4. In seguito ad approfondito esame del gruppo "Cooperazione in materia penale", il testo è stato discusso dal COREPER il 15 aprile 2010. La presidenza ha preso nota delle varie osservazioni delle delegazioni. Il documento è stato successivamente oggetto di dibattito del gruppo "Cooperazione in materia penale" il 16 aprile 2010: in quella sede si sono individuate le questioni cruciali da risolvere per avanzare nei negoziati, ossia il campo d'applicazione e la base giuridica.
5. In effetti, in base al testo attuale della direttiva, gli ordini di protezione europei possono essere emessi da qualsiasi autorità giudiziaria o equivalente - a prescindere dalla natura giuridica di tale autorità, penale, civile o amministrativa - a condizione che la disposizione interna di protezione alla base sia stata adottata da un'autorità competente nell'ambito di un procedimento penale o di altro tipo in relazione all'atto o comportamento di una persona che può mettere in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o l'integrità sessuale di un'altra persona.
6. Ciò comporta ad esempio che, se è soddisfatta la suddetta condizione, un'autorità giudiziaria o equivalente di natura penale può essere invitata a eseguire l'ordine di protezione europeo emesso da un'autorità giudiziaria o equivalente di natura civile o viceversa. Per far fronte a questa particolare situazione è stato inserito nella direttiva un approccio in tre fasi in base al quale, una volta riconosciuto l'ordine di protezione europeo, lo Stato di esecuzione prende una decisione di diritto interno per continuare a proteggere la persona in questione [cfr. articolo 8, paragrafo 1].

7. Si è chiesto al servizio giuridico del Consiglio di accertare de l'articolo 82, paragrafo 1 offra una base giuridica sufficiente per la direttiva nella versione attuale. Il servizio giuridico del Consiglio si è pronunciato il 17 febbraio 2010¹: nel parere conferma che l'articolo 82, paragrafo 1, lettere a) e d) del TFUE è una base adeguata per il progetto di direttiva nella versione attuale.
8. La Commissione tuttavia contesta il fatto che l'articolo 82, paragrafo 1 offra una base giuridica sufficiente. Secondo questa istituzione, che ha presentato oralmente il suo parere nella riunione degli Amici della presidenza del 22-23 marzo 2010², il servizio giuridico del Consiglio ha dato un'interpretazione troppo ampia della "materia penale" di cui all'articolo 82, paragrafo 1, lettera d) del TFUE; a suo avviso la direttiva si dovrebbe applicare solo a situazioni in cui sia di fatto commesso un "illecito penale" in quanto il concetto di "materia penale" si applica solo alla repressione, non alla prevenzione di un reato. Ciò implica che nello Stato di emissione le misure di protezione debbano essere solo quelle prese nell'ambito di un procedimento penale a seguito della commissione di un illecito penale.
9. Tenendo conto del parere del servizio giuridico del Consiglio, la presidenza ritiene che tali misure possano rientrare nel campo d'applicazione della direttiva proposta in forza della base giuridica offerta dall'articolo 82 del TFUE. Il testo proposto contiene disposizioni che precisano il nesso tra le misure di protezione e il reato, provvedendo affinché il campo d'applicazione dello strumento non vada oltre l'ambito di applicazione dell'articolo 82, paragrafo 1, lettere a) e d) del TFUE. Per sottolineare ulteriormente questo nesso, nell'ultima riunione del COREPER la presidenza ha proposto una modifica testuale degli articoli 1, 2, 5 e 9, che figura in allegato: le modifiche proposte sono sottolineate.
10. Su queste basi la presidenza sottopone la questione all'esame del Consiglio, chiedendo un orientamento sul campo d'applicazione dello strumento in questione al fine di pervenire ad un approccio comune.

¹ Cfr. doc. 6516/10.

² La Commissione ha espresso la propria posizione in un documento informale (doc. 8313/10).

11. Se il testo proposto non dovesse ottenere il sostegno necessario, la presidenza chiederà alle delegazioni di concordare un approccio alternativo limitato alle misure di protezione in materia penale.

12. L'una o l'altra soluzione dovrebbe consentire un accordo politico su un testo di compromesso entro la sessione del Consiglio di giugno.

Progetto di

direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
sull'ordine di protezione europeo

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

[...]

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Obiettivo

La presente direttiva stabilisce le norme che permettono all'autorità giudiziaria o equivalente di uno Stato membro, in cui è stata emessa una misura volta a proteggere una persona da atti (...) di rilevanza penale di un'altra persona tali da metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o integrità sessuale, di emettere un ordine di protezione europeo onde consentire all'autorità competente di un altro Stato membro di continuare a proteggere la persona interessata all'interno del proprio territorio, in seguito alla commissione di un atto (...) che è stato o avrebbe potuto essere perseguito da un giudice competente in particolare in materia penale.

Articolo 2
Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- 1) "ordine di protezione europeo" la decisione presa dall'autorità giudiziaria o equivalente di uno Stato membro in relazione ad una misura di protezione sulla cui base l'autorità giudiziaria o equivalente di un altro Stato membro prende misure appropriate secondo la propria legislazione interna al fine di continuare a tutelare la persona interessata;

- 2) "misura di protezione" la decisione, adottata nello Stato di emissione conformemente alla legislazione e alle procedure nazionali, con la quale uno o più obblighi o divieti di cui all'articolo 4 sono imposti alla persona che determina il pericolo a favore di una persona al fine di proteggerla da un atto di rilevanza penale che può metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o integrità sessuale.

[...]

Articolo 5

Emissione dell'ordine di protezione europeo

1. L'ordine di protezione europeo può essere emesso se la persona protetta decide di risiedere o già risiede in un altro Stato membro, o se decide di soggiornarvi o già vi soggiorna. L'autorità competente dello Stato di emissione, nel decidere sull'opportunità dell'ordine di protezione europeo, tiene conto tra l'altro della durata del periodo o dei periodi in cui la persona protetta prevede di soggiornare nello Stato di esecuzione e del grado di necessità della protezione.
 2. L'autorità giudiziaria o equivalente dello Stato di emissione può emettere un ordine di protezione europeo solo su richiesta della persona protetta e dopo aver accertato che la misura di protezione soddisfi tutti i requisiti di cui all'articolo 4.
 3. La persona protetta può presentare richiesta di emissione di un ordine di protezione europeo all'autorità competente dello Stato di emissione o all'autorità competente dello Stato di esecuzione. Se la richiesta è presentata nello Stato di esecuzione, l'autorità competente di quest'ultimo la trasmette il più presto possibile all'autorità competente dello Stato di emissione.
- 3 bis. Prima di emettere un ordine di protezione europeo, è dato diritto alla persona che determina il pericolo di essere ascoltata e di contestare la misura di protezione, se non ha avuto questi diritti nel procedimento che ha portato all'adozione della misura di protezione.

[...]

Articolo 9

Motivi di non riconoscimento di un ordine di protezione europeo

1. L'eventuale rifiuto del riconoscimento di un ordine di protezione europeo è debitamente motivato.
2. L'autorità competente dello Stato di esecuzione può rifiutare di riconoscere un ordine di protezione europeo nelle seguenti circostanze:
 - a) l'ordine di protezione europeo è incompleto o non è stato completato entro il termine stabilito dall'autorità competente dello Stato di esecuzione;
 - b) le condizioni di cui all'articolo 4 non sono state soddisfatte.
 - c) la misura di protezione si riferisce ad un atto che non costituisce reato secondo la legislazione dello Stato di esecuzione.
3. Se dar seguito ad un ordine di protezione europeo nello Stato di esecuzione implica dover prendere misure nell'ambito di un procedimento penale, l'autorità competente dello Stato di esecuzione può rifiutare di riconoscere l'ordine stesso nei casi seguenti:

[...]



**CONSIGLIO
L'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 22 aprile 2010 (23.04)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2010/0802 (COD)**

**8703/10
ADD 1**

**COPEN 102
CODEC 325**

RELAZIONE

della: presidenza
al: Coreper/Consiglio

n. iniziativa: PE-CONS 2/10 + ADD 1 + ADD 2
n. doc. prec.: 7938/10 COPEN 74 CODEC 242

Oggetto: Iniziativa riguardante una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
sull'ordine di protezione europeo

Si allega per le delegazioni una versione riveduta del testo del progetto di direttiva quale risulta dall'integrazione nel testo delle proposte di cui al doc. 8703/10, nonché dall'inserimento di alcune proposte formulate dalle delegazioni durante le ultime discussioni.

Le modifiche rispetto al doc. 7938/10 + COR 1 appaiono sottolineate, mentre le parti di testo soppresse sono sostituite da (...).

Progetto di

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 1, lettere a) e d),

vista l'iniziativa del Regno del Belgio, della Repubblica di Bulgaria, della Repubblica di Estonia, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, della Repubblica italiana, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Polonia, della Repubblica portoghese, della Romania, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria¹,

considerando quanto segue²:

- (1) L'Unione europea si è prefissa l'obiettivo di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
- (2) L'articolo 82, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dispone che la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie.

¹ Posizione del Parlamento europeo del ... (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del ... (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

² I considerando non sono ancora stati esaminati.

- (3) Conformemente al programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo nella riunione del 10 e 11 dicembre 2009, il riconoscimento reciproco potrebbe essere esteso a tutti i tipi di sentenze e decisioni di natura giudiziaria, che possono avere, a seconda dell'ordinamento giuridico, carattere penale o amministrativo. Il programma prevede inoltre che le vittime della criminalità possano essere soggette a particolari misure di protezione che dovrebbero essere efficaci all'interno dell'Unione.
- (4) La risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2006 sulla situazione attuale nella lotta alla violenza contro le donne ed eventuali azioni future raccomanda agli Stati membri di adottare una politica di "tolleranza zero" nei confronti di tutte le forme di violenza contro le donne e chiede loro di adottare misure adeguate per assicurare una protezione e un'assistenza migliori alle vittime effettive e potenziali.
- (5) In uno spazio comune di giustizia senza frontiere interne è necessario far sì che la protezione offerta a una persona in uno Stato membro sia mantenuta e continui ad essere assicurata in ogni altro Stato membro nel quale la persona si trasferisce o si è trasferita. Dovrebbe anche essere garantito che l'esercizio legittimo del diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri in conformità degli articoli 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE) e dell'articolo 21 del TFUE non si traduca nella perdita di sicurezza.
- (6) Al fine di conseguire questi obiettivi la presente direttiva dovrebbe stabilire norme secondo le quali la protezione basata su una misura di protezione adottata in conformità della legge di uno Stato membro ("Stato di emissione") può essere estesa a un altro Stato membro nel quale la persona protetta si trasferisce ("Stato di esecuzione"), a prescindere dal tipo o dalla durata degli obblighi o dei divieti previsti dalla misura di protezione in questione.

- (6bis) La presente direttiva si applica alle misure volte a proteggere una persona dall'atto o dal comportamento di un'altra persona che possa, comunque, metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o l'integrità sessuale, ad esempio prevenendo qualsiasi forma di molestia, di minaccia alla libertà personale, o ancora prevenendo rapimenti, minacce anonime e altre forme indirette di coercizione, e volte a prevenire nuovi atti criminali o a ridurre le conseguenze di atti criminali precedenti. La presente direttiva si intende applicata alle misure di protezione di vittime, o potenziali vittime di reati; non si applica a misure varate per proteggere testimoni.
- (6ter) Ai fini dell'applicazione della presente direttiva una misura di protezione può essere stata imposta in seguito ad una sentenza ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e dell'esecuzione delle sanzioni sostitutive¹ o in seguito ad una decisione sulle misure cautelari ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure cautelari in alternativa all'arresto provvisorio².
- (7) Al fine di impedire che sia commesso un reato o un nuovo reato contro la vittima nello Stato di esecuzione, dovrebbe essere fornita a quest'ultimo una base giuridica per riconoscere la decisione a favore della vittima precedentemente adottata nello Stato di emissione, evitando anche che la vittima sia costretta ad avviare un nuovo procedimento o a fornire nuovamente le prove nello Stato di esecuzione come se lo Stato di emissione non avesse adottato la decisione. Il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo da parte dello Stato di esecuzione implica anche che l'autorità competente di quello Stato, nei limiti definiti nella presente direttiva, accetta l'esistenza e la validità della misura di protezione adottata nello Stato di emissione, riconosce la situazione di fatto descritta nell'ordine di protezione europeo e conviene che occorra fornire la protezione e continuare a fornirla.

¹ GU L 337 del 16.12.2008, pag. 102.

² GU L 294 dell'11.11.2009, pag. 20.

- (8) La presente direttiva dovrebbe essere applicata e attuata in modo che la persona protetta goda nello Stato di esecuzione di una protezione uguale o equivalente a quella che avrebbe ottenuto se la misura di protezione fosse stata emessa ab initio in tale Stato, evitando così qualsiasi discriminazione.
- (8 bis) (soppresso)
- (8 ter) L'ordine di protezione europeo e la misura di protezione alla base di esso hanno l'obiettivo di tutelare la persona protetta dal comportamento di un'altra persona che possa metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o l'integrità sessuale. Tali diritti personali corrispondono ai valori fondamentali riconosciuti e difesi in tutti gli Stati membri con l'effetto che gli atti o comportamenti che mettono in pericolo o violano detti diritti costituiscono reato e sono passibili di pene severe in tutti gli Stati membri. Le decisioni che istituiscono o convalidano misure di protezione nell'intento di fornire protezione contro tali reati riguardano pertanto, nella sostanza, la "materia penale" intesa ai sensi dell'articolo 82 del TFUE.
- (8 quater) Ne consegue che la presente direttiva dovrebbe applicarsi a tutti i tipi di decisioni adottate in materia penale, a prescindere dalla natura - penale, civile o amministrativa - dell'autorità giudiziaria o equivalente che adotta la decisione in questione, nell'ambito di un procedimento penale o di altro tipo in relazione ad un atto o comportamento di una persona che può mettere in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o l'integrità sessuale di un'altra persona.
- (8 quinquies) Poiché negli Stati membri diversi tipi di autorità (penale o civile) hanno competenza di emissione ed esecuzione delle misure di protezione, sembra opportuno offrire ampia flessibilità alle modalità di cooperazione tra gli Stati membri ai sensi della presente direttiva. In seguito al ricevimento dell'ordine di protezione europeo, lo Stato membro di esecuzione, nell'obbligo generico di agire, dovrebbe poter dare effetto all'ordine nel modo più consono al proprio ordinamento giuridico. Ciò può implicare che la misura adottata nello Stato di esecuzione sia concettualmente e giuridicamente indipendente dalla misura di protezione originale adottata dallo Stato membro di emissione e alla base dell'ordine di protezione europeo.

(8 sexies) La presente direttiva contiene un numero chiuso di obblighi o divieti che, se imposti nello Stato di emissione e figuranti nell'ordine di protezione europeo, dovrebbero essere riconosciuti e applicati nello Stato di esecuzione, fatte salve le limitazioni contenute nella presente direttiva. L'autorità competente dello Stato di esecuzione non è tenuta ad adottare in tutti i casi la stessa misura di protezione dello Stato di emissione, ma può adottare a sua discrezione la misura che considera adeguata e consona al proprio diritto interno per assicurare costante tutela alla persona protetta alla luce della misura adottata nello Stato di emissione e descritta nell'ordine di protezione europeo.

(8 sexies - a) Gli obblighi o i divieti cui la presente direttiva si applica comprendono tra l'altro misure che limitano la libera circolazione della persona che determina il pericolo, se sono imposte a tutela della persona protetta, e misure volte a limitare contatti personali o remoti tra la persona protetta e la persona che determina il pericolo, ad esempio imponendo determinate modalità di contatto o restrizioni al contenuto delle comunicazioni.

(8 septies) L'autorità competente dello Stato di esecuzione (...) informa la persona che determina il pericolo, l'autorità competente dello Stato di emissione e la persona protetta delle misure prese in base all'ordine di protezione europeo. Nella notifica della persona che determina il pericolo occorre tener conto dell'interesse della persona protetta di non veder divulgato il proprio indirizzo o altri dati di contatto. Tali elementi dovrebbero essere esclusi dalla notifica nella misura in cui indirizzo o altri dati di contatto non sono compresi nell'obbligo o divieto imposto come misura esecutiva alla persona che determina il pericolo.

(8 octies) Se l'autorità competente dello Stato di emissione ha revocato l'ordine di protezione europeo, l'autorità competente dello Stato di esecuzione mette fine alle misure adottate per eseguire l'ordine, restando inteso che l'autorità competente dello Stato di esecuzione può – in modo autonomo, di propria iniziativa – adottare misure ai sensi del proprio diritto interno per proteggere la persona interessata.

- (8 novies) Nell'applicare la presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero considerare l'eventualità di istituire procedure che consentano l'audizione della persona protetta e di quella che determina il pericolo prima di riconoscere ed eseguire un ordine di protezione europeo, nonché procedure di ricorso contro decisioni di riconoscimento ed esecuzione di un ordine di protezione europeo.
- (9) Dato che la presente direttiva riguarda situazioni in cui la persona protetta si trasferisce in un altro Stato membro, l'esecuzione delle sue disposizioni non comporta alcun trasferimento nello Stato di esecuzione di competenze riguardanti pene principali, sospese, sostitutive, condizionali o accessorie, ovvero riguardanti misure di sicurezza a carico della persona che determina il pericolo, se quest'ultima continua a risiedere nello Stato che ha emesso la misura di protezione.
- (10) Dovrebbe essere possibile ricorrere, ove opportuno, a strumenti elettronici per mettere in atto le misure adottate in applicazione della presente direttiva, conformemente alle leggi e procedure nazionali.
- (10 bis) Nel quadro della cooperazione tra le autorità che assicurano la tutela della persona protetta, l'autorità competente dello Stato di esecuzione dovrebbe comunicare all'autorità competente dello Stato di emissione le violazioni delle misure adottate nello Stato di esecuzione al fine di eseguire l'ordine di protezione europeo. La comunicazione dovrebbe permettere all'autorità competente dello Stato di emissione di decidere tempestivamente la reazione adeguata in relazione alla misura di protezione imposta nel proprio Stato alla persona che determina il pericolo. Tale reazione può prevedere, se opportuno, l'imposizione di una misura detentiva in sostituzione della misura non detentiva precedentemente adottata, ad esempio in alternativa alla detenzione preventiva o in conseguenza della sospensione condizionale della pena. Resta inteso che tale decisione, poiché non consiste nell'imporre ex novo una sanzione penale in relazione ad un nuovo reato, non interferisce con l'eventuale possibilità, per lo Stato di esecuzione, di imporre sanzioni penali o non penali in caso di violazione delle misure adottate nell'esecuzione di un ordine di protezione europeo.

- (11) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire la protezione di persone che sono in pericolo, non può essere sufficientemente realizzato unilateralmente dagli Stati membri, in considerazione del carattere transfrontaliero delle situazioni contemplate e può dunque, a motivo della portata e dei potenziali effetti, essere realizzato meglio a livello di Unione, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, del TUE. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5, paragrafo 4, del TUE.
- (12) La presente direttiva dovrebbe contribuire alla protezione delle persone che si trovano in pericolo, in tal modo integrando ma non pregiudicando gli strumenti vigenti in questo settore, quali la decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio e la decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio.
- (12 bis) La presente direttiva, per quanto riguarda la materia penale, non modifica né sostituisce gli strumenti di reciproco riconoscimento in materia civile come il regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale¹. Quando una decisione relativa ad una misura di protezione rientra nel campo d'applicazione sia della presente direttiva che del regolamento (CE) n. 44/2001, segnatamente riguardo ad un risarcimento per danni, il riconoscimento e l'esecuzione di tale decisione dovrebbero essere conformi alle disposizioni del suddetto regolamento.
- (12 ter) Analogamente, per quanto riguarda le decisioni giudiziarie per la protezione di minori nei casi di responsabilità genitoriale che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale², il riconoscimento e l'esecuzione di tali decisioni va perseguito conformemente al regolamento stesso.
- (12 quater) Per il riconoscimento e l'esecuzione di altre decisioni volte a proteggere i minori che rientrano nel campo d'applicazione della convenzione dell'Aia del 1996 sulla competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, nonché la cooperazione, in materia di potestà dei genitori e di misure per la tutela dei minori, si applica la convenzione.

¹ GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

² GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1.

- (13) I dati personali trattati nel contesto dell'attuazione della presente direttiva dovrebbero essere protetti in conformità della decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale¹ e in conformità dei principi sanciti dalla convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, che tutti gli Stati membri hanno ratificato.
- (14) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, conformemente all'articolo 6 del TUE,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

¹ GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60.

Articolo 1

Obiettivo

La presente direttiva stabilisce le norme che permettono all'autorità giudiziaria o equivalente di uno Stato membro, in cui è stata emessa una misura volta a proteggere una persona da atti (...) di rilevanza penale di un'altra persona tali da metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o integrità sessuale, di emettere un ordine di protezione europeo onde consentire all'autorità competente di un altro Stato membro di continuare a proteggere la persona interessata all'interno del proprio territorio, in seguito alla commissione di un atto (...) che è stato o avrebbe potuto essere perseguito da un giudice competente in particolare in materia penale.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- 1) "ordine di protezione europeo" la decisione presa dall'autorità giudiziaria o equivalente di uno Stato membro in relazione ad una misura di protezione sulla cui base l'autorità giudiziaria o equivalente di un altro Stato membro prende misure appropriate secondo la propria legislazione interna al fine di continuare a tutelare la persona interessata;

- 2) "misura di protezione" la decisione, adottata nello Stato di emissione conformemente alla legislazione e alle procedure nazionali, con la quale uno o più obblighi o divieti di cui all'articolo 4 sono imposti alla persona che determina il pericolo a favore di una persona al fine di proteggerla da un atto di rilevanza penale che può metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica e psichica, la libertà o integrità sessuale.
- 3) "persona protetta" la persona fisica oggetto della protezione in base a una misura adottata a tal fine dallo Stato di emissione;
- 4) "persona che determina il pericolo" la persona fisica alla quale sono stati imposti uno o più obblighi di cui all'articolo 4;
- 5) "Stato di emissione" lo Stato membro in cui è stata adottata la misura di protezione che è alla base dell'emissione di un ordine di protezione europeo;
- 6) "Stato di esecuzione" lo Stato membro al quale è stato trasmesso, affinché lo riconosca, un ordine di protezione europeo;
- 7) "Stato di sorveglianza" lo Stato membro al quale è stata trasmessa una sentenza ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio o una decisione sulle misure cautelari ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro 2009/829/GAI.

Articolo 3

Designazione delle autorità competenti

1. Ciascuno Stato membro informa la Commissione in merito all'autorità giudiziaria o equivalente che ai sensi della legislazione nazionale è competente a emettere e a riconoscere gli ordini di protezione europei, conformemente alla presente direttiva, allorché detto Stato membro è lo Stato di emissione o lo Stato di esecuzione.
2. La Commissione mette le informazioni ricevute a disposizione degli Stati membri.

Articolo 3 bis

Ricorso a un'autorità centrale

1. Ciascuno Stato membro può designare un'autorità centrale o, laddove previsto dal proprio ordinamento giuridico, più di un'autorità centrale per assistere le autorità competenti.
2. Uno Stato membro può, se l'organizzazione del proprio sistema giudiziario lo rende necessario, affidare alla (alle) propria (proprie) autorità centrale (centrali) la trasmissione e la ricezione amministrativa degli ordini di protezione europei e della corrispondenza ufficiale ad essi relativa. Tutte le comunicazioni, le consultazioni, gli scambi d'informazioni, le richieste e le notifiche tra autorità competenti possono quindi essere trattate, ove opportuno, con l'assistenza dell'autorità centrale o delle autorità centrali dello Stato membro interessato.
3. Gli Stati membri che intendano avvalersi delle facoltà descritte nel presente articolo comunicano alla Commissione le informazioni relative all'autorità centrale o alle autorità centrali designate. Dette indicazioni sono vincolanti per tutte le autorità dello Stato membro di emissione.

Articolo 4

Condizioni di una misura di protezione in base al diritto nazionale

L'ordine di protezione europeo può essere emesso solo se nello Stato di emissione è stata precedentemente varata una misura di protezione che impone alla persona che determina il pericolo uno o più dei seguenti obblighi o divieti:

- a) divieto di frequentare determinate località, determinati luoghi o zone definite in cui la persona protetta risiede o che essa frequenta;
- b) (...)
- c) (...)
- d) divieto o regolamentazione di qualsiasi contatto con la persona protetta, anche per telefono, posta ordinaria o elettronica, fax o altro; oppure
- e) divieto di avvicinarsi alla persona protetta o regolamentazione dell'avvicinamento alla stessa entro un perimetro definito.

Articolo 5

Emissione dell'ordine di protezione europeo

1. L'ordine di protezione europeo può essere emesso se la persona protetta decide di risiedere o già risiede in un altro Stato membro, o se decide di soggiornarvi o già vi soggiorna. L'autorità competente dello Stato di emissione, nel decidere sull'opportunità dell'ordine di protezione europeo, tiene conto tra l'altro della durata del periodo o dei periodi in cui la persona protetta prevede di soggiornare nello Stato di esecuzione e del grado di necessità della protezione.
 2. L'autorità giudiziaria o equivalente dello Stato di emissione può emettere un ordine di protezione europeo solo su richiesta della persona protetta e dopo aver accertato che la misura di protezione soddisfa tutti i requisiti di cui all'articolo 4.
 3. La persona protetta può presentare richiesta di emissione di un ordine di protezione europeo all'autorità competente dello Stato di emissione o all'autorità competente dello Stato di esecuzione. Se la richiesta è presentata nello Stato di esecuzione, l'autorità competente di quest'ultimo la trasmette il più presto possibile all'autorità competente dello Stato di emissione.
- 3 bis. Prima di emettere un ordine di protezione europeo, è dato diritto alla persona che determina il pericolo di essere ascoltata e di contestare la misura di protezione, se non ha avuto questi diritti nel procedimento che ha portato all'adozione della misura di protezione.

4. L'autorità competente che adotta una misura di protezione contenente uno o più degli obblighi di cui all'articolo 4 informa opportunamente la persona protetta conformemente alle procedure di diritto nazionale della possibilità di richiedere un ordine di protezione europeo qualora intenda recarsi in un altro Stato membro. L'autorità consiglia alla persona protetta di presentare la richiesta prima di lasciare il territorio dello Stato di emissione.
5. Se la persona protetta ha un tutore o rappresentante legale, questi può introdurre la richiesta di cui ai paragrafi 2 e 3 a nome della persona interessata. In una situazione analoga, l'autorità competente dello Stato di emissione fornisce le informazioni di cui al paragrafo 4 al tutore o rappresentante legale.

Articolo 6

Forma e contenuto dell'ordine di protezione europeo

L'ordine di protezione europeo è emesso in conformità del modello riportato nell'allegato I della presente direttiva. Contiene, in particolare, le seguenti informazioni:

- a) identità e cittadinanza della persona protetta, nonché identità e cittadinanza del tutore o del rappresentante legale della persona protetta se quest'ultima è minore o giuridicamente incapace;
- b) data a decorre dalla quale la persona protetta intende risiedere o soggiornare nello Stato di esecuzione e il periodo o i periodi di soggiorno, se noti;
- c) nome, indirizzo, numeri di telefono e fax nonché indirizzo di posta elettronica dell'autorità competente dello Stato di emissione;
- d) identificazione (ad esempio numero e data) dell'atto giuridico contenente la misura di protezione in base alla quale è stato emesso l'ordine di protezione europeo;

- e) sintesi dei fatti e delle circostanze che hanno portato all'imposizione della misura di protezione nello Stato di emissione;
- f) obblighi o divieti imposti dalla misura di protezione sui cui si fonda l'ordine di protezione europeo alla persona che determina il pericolo, relativo periodo di applicazione e indicazione dell'eventuale pena o sanzione in cui detta persona può incorrere in caso di violazione;
- f-bis) ricorso ad eventuale strumento tecnico fornito alla persona protetta o alla persona che determina il pericolo come mezzo di esecuzione della misura di protezione;
- g) identità e cittadinanza della persona che determina il pericolo, con dati di contatto;
- h) ove opportuno, altre circostanze che potrebbero influire sulla valutazione del pericolo cui è esposta la persona protetta;
- i) se del caso, indicazione esplicita che una sentenza ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio o una decisione sulle misure cautelari ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio è già stata trasmessa allo Stato di sorveglianza e indicazione dell'autorità competente per l'esecuzione di tale sentenza o decisione.

Articolo 7
Trasmissione

1. La trasmissione dell'ordine di protezione europeo, da parte dell'autorità competente dello Stato di emissione, all'autorità competente dello Stato di esecuzione è effettuata con qualsiasi mezzo che lasci una traccia scritta, in modo tale da consentire a quest'ultima di accertarne l'autenticità. Tutte le comunicazioni ufficiali sono effettuate direttamente tra le autorità competenti suddette.

2. Se l'autorità competente dello Stato di esecuzione o dello Stato di emissione non è nota all'autorità competente dell'altro Stato, quest'ultima compie tutti i relativi accertamenti, anche tramite i punti di contatto della Rete giudiziaria europea istituita dall'azione comune 98/428/GAI del Consiglio del 29 giugno 1998 sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea¹, il membro nazionale di Eurojust o il sistema nazionale di coordinamento Eurojust del proprio Stato, al fine di ottenere le necessarie informazioni.

3. L'autorità dello Stato di esecuzione che riceva un ordine di protezione europeo e non sia competente a riconoscerlo lo trasmette d'ufficio all'autorità competente e ne informa senza indugio l'autorità competente dello Stato di emissione di conseguenza, con qualsiasi mezzo che lasci una traccia scritta.

¹ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

Articolo 8

Misure nello Stato di esecuzione

1. L'autorità competente dello Stato di esecuzione, alla ricezione di un ordine di protezione europeo trasmesso ai sensi dell'articolo 7, lo riconosce senza indugio e prende la decisione di adottare le misure che sarebbero previste dalla legislazione nazionale in casi simili per garantire la protezione dell'interessato, a meno che non decida di invocare uno dei motivi di non riconoscimento di cui all'articolo 9.

- 1 bis. La misura adottata dall'autorità competente dello Stato di esecuzione conformemente al paragrafo 1, nonché qualsiasi altra misura adottata in base ad una successiva decisione di cui all'articolo 9 bis, corrisponde il più possibile alla misura di protezione decisa dallo Stato di emissione.

2. L'autorità competente dello Stato di esecuzione informa la persona che determina il pericolo, l'autorità competente dello Stato di emissione e la persona protetta delle misure prese in applicazione del paragrafo 1 evitando, nel caso, di divulgare l'indirizzo o altre informazioni di contatto inerenti alla persona protetta che potrebbero esporla al pericolo.

3. L'autorità competente dello Stato di esecuzione, se ritiene che l'informazione trasmessa con l'ordine di protezione europeo conformemente all'articolo 6 sia incompleta, informa senza indugio l'autorità di emissione con tutti i mezzi che lascino traccia scritta, assegnando un termine all'autorità di emissione per fornire l'informazione mancante.

Articolo 9

Motivi di non riconoscimento di un ordine di protezione europeo

1. L'eventuale rifiuto del riconoscimento di un ordine di protezione europeo è debitamente motivato.
2. L'autorità competente dello Stato di esecuzione può rifiutare di riconoscere un ordine di protezione europeo nelle seguenti circostanze:
 - a) l'ordine di protezione europeo è incompleto o non è stato completato entro il termine stabilito dall'autorità competente dello Stato di esecuzione;
 - b) le condizioni di cui all'articolo 4 non sono state soddisfatte.
 - c) la misura di protezione si riferisce ad un atto che non costituisce reato secondo la legislazione dello Stato di esecuzione.
- ~~3.~~ (...)
 - d) la protezione deriva dall'esecuzione di una sanzione o misura coperta da amnistia in conformità della legislazione dello Stato di esecuzione e si riferisce ad un atto o ad un comportamento che rientra nella sua competenza in conformità di detta legislazione;

- e) la legislazione dello Stato di esecuzione prevede l'immunità per la persona che determina il pericolo, rendendo così impossibile l'adozione di misure di protezione in base ad un ordine di protezione europeo.
- f) l'azione penale contro la persona che determina il pericolo a causa dell'atto o del comportamento in relazione al quale è stata adottata la misura di protezione è prescritta ai sensi della legislazione dello Stato di esecuzione;
- g) il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo è in contrasto con il principio del ne bis in idem;
- h) la persona che determina il pericolo, in base alla legislazione dello Stato di esecuzione, non può considerarsi, per motivi di età, penalmente responsabile dell'atto o del comportamento in relazione al quale è stata adottata la misura di protezione.
- i) la misura di protezione si riferisce a un reato che in base alla legislazione dello Stato di esecuzione è considerato commesso per intero o in parte importante o essenziale all'interno del suo territorio.

Articolo 9 bis

Legislazione applicabile e competenza dello Stato di esecuzione

1. Lo Stato di esecuzione ha competenza nell'adottare ed eseguire le misure in seguito al riconoscimento di un ordine di protezione europeo. La legislazione dello Stato di esecuzione si applica all'adozione e all'esecuzione della decisione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, comprese le norme sui ricorsi contro decisioni adottate nello Stato di esecuzione relative all'ordine di protezione europeo.

2. L'autorità competente dello Stato di esecuzione, in caso di violazione di una o più misure prese in seguito al riconoscimento di un ordine di protezione europeo, è competente per quanto segue in applicazione del paragrafo 1:
 - a) imporre sanzioni penali e prendere altre misure in conseguenza della suddetta violazione, laddove si configuri un illecito penale nella legislazione dello Stato di esecuzione;
 - b) adottare altre decisioni di natura non penale in relazione alla violazione;
 - c) prendere altre misure urgenti e provvisorie per por fine alla violazione, se del caso, in attesa di successiva decisione nello Stato di emissione.

3. Se non sono disponibili misure a livello nazionale relative ad un caso analogo da adottare nello Stato di esecuzione, l'autorità competente dello Stato di esecuzione riferisce su qualsiasi violazione della misura di protezione indicata nell'ordine di protezione europeo.

(...)

Articolo 9 ter
Notifica in caso di violazione

L'autorità competente dello Stato di esecuzione notifica all'autorità competente dello Stato di emissione o dello Stato di sorveglianza le violazioni della misura o delle misure prese in forza di un ordine di protezione europeo. La comunicazione dell'informazione è effettuata utilizzando il modulo di cui all'allegato II.

Articolo 10
Competenza dello Stato di emissione

1. L'autorità competente dello Stato di emissione ha competenza esclusiva nelle decisioni relative a:
 - a) rinnovo, revisione, modifica, revoca e soppressione della misura di protezione e di conseguenza dell'ordine di protezione europeo;
 - b) imposizione di una misura detentiva in conseguenza della revoca della misura di protezione, sempreché quest'ultima sia stata applicata in forza di una sentenza, definita ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio o in forza di una decisione sulle misure cautelari ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio;
2. La legislazione dello Stato di emissione si applica alle decisioni di cui al paragrafo 1.
3. Qualora una sentenza definita ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio o una decisione sulle misure cautelari adottata ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio sia già stata trasmessa, o lo sia in seguito all'emissione di un ordine di protezione europeo, ad un altro Stato membro, le ulteriori decisioni sono adottate conformemente alle pertinenti disposizioni di tali decisioni quadro.

4. L'autorità competente dello Stato di emissione informa senza indugio l'autorità competente dello Stato di esecuzione delle decisioni prese conformemente al paragrafo 1.
5. Se l'autorità competente dello Stato di emissione ha revocato o soppresso l'ordine di protezione europeo conformemente al paragrafo 1, lettera a), l'autorità competente dello Stato di esecuzione pone termine alle misure adottate conformemente all'articolo 8, paragrafo 1 non appena ha ricevuto debita notifica dall'autorità competente dello Stato di emissione.
6. Se l'autorità competente dello Stato di emissione ha modificato l'ordine di protezione europeo in conformità del paragrafo 1, lettera a), l'autorità competente dello Stato di esecuzione, ove, opportuno:
 - a) modifica le misure prese in forza dell'ordine di protezione europeo, conformemente all'articolo 8;
oppure
 - b) rifiuta di eseguire la modifica dell'obbligo o del divieto laddove non rientri nei tipi indicati nell'articolo 4, o se l'informazione trasmessa con l'ordine di protezione europeo conformemente all'articolo 6 è incompleta e non è stata completata nei termini indicati dall'autorità competente dello Stato di esecuzione conformemente all'articolo 8, paragrafo 3.

Articolo 11

Motivi di interruzione delle misure prese in forza di un ordine di protezione europeo

1. L'autorità competente dello Stato di esecuzione può (...) interrompere le misure prese in forza di un ordine di protezione europeo:
 - a) se vi sono sufficienti ragioni di ritenere che la persona protetta non risieda né soggiorni nel territorio dello Stato di esecuzione o se ne sia definitivamente allontanata;
 - b) se, secondo il diritto nazionale, è scaduto il termine massimo di durata delle misure adottate in esecuzione di un ordine di protezione europeo;
 - c) nei casi di cui all'articolo 10, paragrafo 6, lettera b).
 - d) qualora una sentenza definitiva ai sensi dell'articolo 2 della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio o una decisione sulle misure cautelari adottata ai sensi dell'articolo 4 della decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio sia trasmessa allo Stato di esecuzione dopo il riconoscimento dell'ordine di protezione europeo.

2. L'autorità competente dello Stato di esecuzione informa immediatamente della sua decisione l'autorità competente dello Stato di emissione.

3. L'autorità competente dello Stato di esecuzione, prima di interrompere le misure conformemente al paragrafo 1, lettera b), può invitare l'autorità competente dello Stato di emissione a fornire informazioni sulla necessità di proseguire la protezione in forza dell'ordine di protezione europeo nelle circostanze del caso specifico. L'autorità competente dello Stato di emissione risponde senza indugio.

Articoli 12, 13 e 14

(soppressi)

Articolo 15

Consultazioni tra autorità competenti

Ove opportuno le autorità competenti dello Stato di emissione e dello Stato di esecuzione possono consultarsi per agevolare un'efficace e corretta applicazione della presente direttiva.

Articolo 16

Lingue

1. L'autorità competente dello Stato di emissione traduce l'ordine di protezione europeo nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato di esecuzione.
2. L'autorità competente dello Stato di esecuzione traduce il modulo di cui all'articolo 9ter nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato di emissione.
3. Ogni Stato membro può, al momento dell'adozione della presente direttiva o successivamente, esprimere in una dichiarazione depositata presso la Commissione la volontà di accettare una traduzione in una o più altre lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione.

Articolo 17

Spese

Le spese risultanti dall'applicazione della presente direttiva sono a carico dello Stato di esecuzione, ad eccezione di quelle sorte esclusivamente nel territorio dello Stato di emissione.

Articolo 18

Rapporto con altri accordi e intese

1. Gli Stati membri possono continuare ad applicare gli accordi o le intese bilaterali o multilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della presente direttiva, nella misura in cui essi consentano di andare oltre gli obiettivi della presente direttiva e contribuiscano a semplificare o agevolare ulteriormente le procedure di adozione delle misure di protezione.
2. Gli Stati membri possono concludere accordi o intese bilaterali o multilaterali dopo l'entrata in vigore della presente direttiva, nella misura in cui essi consentano di andare oltre gli obiettivi della presente direttiva e contribuiscano a semplificare o agevolare le procedure di adozione delle misure di protezione.
3. Entro il ...^{*}, gli Stati membri notificano alla Commissione gli accordi e le intese esistenti di cui al paragrafo 1 che vogliono continuare ad applicare. Gli Stati membri notificano inoltre alla Commissione, entro tre mesi dalla firma, i nuovi accordi e le nuove intese di cui al paragrafo 2.

* GU: inserire la data (3 mesi dopo l'entrata in vigore della presente direttiva).

Articolo 18 bis
Rapporto con altri strumenti

1. La presente direttiva lascia impregiudicata l'applicazione del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale¹, del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale per i figli avuti in comune, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000², della convenzione dell'Aia del 1996 sulla competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, nonché la cooperazione, in materia di potestà dei genitori e di misure per la tutela dei minori e della convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori.

2. La presente direttiva lascia impregiudicata l'applicazione della decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio e della decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio.

¹ GU C 12 del 16.1.2001, pag. 1.

² GU C 338 del 23.12.2003, pag. 1.

Articolo 19

Attuazione

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il ...*. Essi ne informano immediatamente la Commissione. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle principali disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 20

Revisione

Entro ...* la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva. La relazione è corredata, se necessario, di proposte legislative.

Articolo 21

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Fatto a [Bruxelles],

Per il Parlamento europeo

Il presidente

Per il Consiglio

Il presidente

* GU: inserire la data (2 anni dopo l'entrata in vigore della presente direttiva). DE propone un termine di attuazione di 3 anni.

* GU: inserire la data (4 anni dopo l'entrata in vigore della presente direttiva).

ALLEGATO I*

ORDINE DI PROTEZIONE EUROPEO

di cui all'articolo 6 del progetto di direttiva

(provvisoriamente soppresso; cfr. allegato I del doc. 6812/10)

ALLEGATO II

MODULO

di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettera d) del progetto di direttiva

(provvisoriamente soppresso; cfr. allegato II del doc. 6812/10)

* Il contenuto degli allegati I e II sarà esaminato una volta raggiunto un orientamento generale sul dispositivo della direttiva.



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 30 April 2010

9093/10

**Interinstitutional File:
2010/0802 (COD)**

**COPEN 112
CODEC 362**

REPORT

from :	Presidency
to :	Delegations
no. Initiative:	PE-CONS 2/10 + ADD 1 + ADD 2
no. Prev. Doc:	8703/10 COPEN 102 CODEC 325 + ADD 1
Subject:	Initiative for a Directive of the European Parliament and of the Council on the European Protection Order

At its meeting on 23 April 2010, the Council (Justice and Home Affairs) examined the issue of the legal base and the scope of the draft Directive on the European Protection Order.

A majority of Member States supported the position advanced by the Presidency in 8703/10, according to which the Directive should have a broad scope, allowing protection measures to be issued and executed in all Member States, irrespective of the nature (criminal, civil or administrative) of the issuing authority. The Member States also endorsed the approach chosen by the Presidency and its co-sponsors, and confirmed by the Council Legal Service, whereby this broad scope is compatible with the legal basis provided by Article 82(1)(a) and (d) TFEU.

During informal contacts with the European Parliament, the Presidency obtained positive feed-back regarding the approach it has taken. MEP's expressed however concerns on the huge number of grounds for refusal. In this light, the Presidency suggests adding a new paragraph to Article 9 of the draft Directive.

Following the clear indications given by the Council, the Presidency submits in the Annex a clean version of the draft Directive as it currently stands. It invites delegations to consider the text with a view to finalizing the discussions on the proposed instrument before the next meeting of the Council.

Article 9

Grounds for non-recognition of a European protection order

1. Reasons shall be given for any refusal to recognise a European protection order.
2. The competent authority of the executing State may refuse to recognise a European protection order in the following circumstances:
 - (a) the European protection order is not complete or has not been completed within the time-limit set by the competent authority of the executing State;
 - (b) the requirements set out in Article 4 have not been met.
 - (c) the protection measure relates to an act that does not constitute a criminal offence under the law of the executing State.
- ~~3.~~ (...)
 - (d) the protection derives from the execution of a penalty or measure that is covered by amnesty according to the law of the executing State and relates to an act or behaviour which falls within its competence according to that law;

- (e) there is immunity conferred under the law of the executing State on the person causing danger, which makes it impossible to adopt measures on the basis of a European protection order;
- (f) criminal prosecution against the person causing danger for the act or behaviour in relation to which the protection measure has been adopted is statute-barred under the law of the executing State;
- (g) recognition of the European protection order would contravene the ne bis in idem principle;
- (h) under the law of the executing State, the person causing danger cannot, because of his age, be held criminally responsible for the act or behaviour in relation to which the protection measure has been adopted.
- (i) the protection measure relates to a criminal offence which under the law of the executing State is regarded as having been committed wholly or for a major or essential part within its territory.

3. Where the competent authority of the executing State refuses to recognise a European protection order in application of one of the above grounds, it shall, where appropriate, inform the protected person about the possibility of requesting the adoption of a protection measure according to its national law.

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 25

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore Mauro Maria MARINO)

approvata nella seduta del 31 marzo 2010

SULLA

**INIZIATIVA DI UN GRUPPO DI STATI MEMBRI PER L'ADOZIONE DI
UNA DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
SULL'ORDINE DI PROTEZIONE EUROPEO (PE-CONS 2/10)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1, 5 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 23 aprile 2010

La 14^a Commissione permanente, esaminato l'atto PE-CONS 2/10,

considerato che la proposta in esame intende dare attuazione agli obiettivi dichiarati nel programma di Stoccolma relativo al consolidamento della libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, approvato dal Consiglio europeo nella riunione del 10 e 11 dicembre 2009, e riprende gli obiettivi riguardanti la protezione delle vittime, già fissati nei programmi di Tampere e dell'Aia;

tenuto conto che la lotta contro qualsiasi forma di violenza di genere è stata una preoccupazione costante del Parlamento europeo, intervenuto in proposito con la risoluzione, del 16 settembre 1997, su una campagna di «tolleranza zero» nei confronti di tutte le forme di violenza contro le donne, e con la risoluzione, del 2 febbraio 2006, sulla situazione attuale nella lotta alla violenza contro le donne ed eventuali azioni future;

rilevato che la direttiva è diretta ad integrare strumenti già esistenti nel settore della protezione delle persone che si trovano in pericolo, quali la decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive, e la decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio, del 23 ottobre 2009, sull'applicazione fra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare.

visto che l'articolo 82, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea dispone che la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, e che il trattato di Lisbona ha introdotto il passaggio alla procedura legislativa ordinaria per il ravvicinamento delle legislazioni penali e regolamentari degli Stati membri tanto sul piano procedurale, quanto sul piano del diritto penale materiale;

considerato che in uno spazio comune di giustizia senza frontiere interne è necessario far sì che la protezione offerta a una persona in uno Stato membro sia mantenuta e continui a essere assicurata in ciascun altro Stato membro nel quale la persona si trasferisce o si è trasferita;

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

1) la proposta è conforme al principio di sussidiarietà, in quanto gli Stati membri non possono stabilire norme proprie relative all'applicazione e alla validità delle loro misure destinate a proteggere le vittime in un al-

tro Stato membro e l'obiettivo dell'uniformità del riconoscimento da parte di ogni Stato membro dell'efficacia delle misure adottate da un altro Stato membro può essere raggiunto solo mediante un'azione comune;

2) la proposta è conforme al principio di proporzionalità, in quanto non prevede un'armonizzazione delle misure contemplate negli Stati membri dell'Unione europea; introduce invece un meccanismo che consente di estendere la protezione di cui gode una persona in uno Stato membro a un altro Stato membro in cui essa si trova, in conformità con la legislazione di quest'ultimo e nel pieno rispetto del suo sistema giuridico;

3) in riferimento alla base giuridica della proposta, questa appare corretta, in quanto l'articolo 82, paragrafo 1, lettera *d*), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le misure intese a facilitare la cooperazione fra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni. Inoltre, la proposta è presentata in virtù dell'articolo 76, lettera *b*), del TFUE, per cui gli atti di cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione di polizia possono essere adottati, oltre che su proposta della Commissione, su iniziativa di un quarto degli Stati membri;

4) riguardo il merito della proposta, si accoglie con favore che alcuni Stati membri abbiano attivato il potere di iniziativa conferito loro dal nuovo trattato al fine di stabilire norme secondo le quali la protezione basata su una misura di protezione adottata in conformità della legge di uno Stato membro («Stato di emissione») può essere estesa a un altro Stato membro nel quale la persona protetta si trasferisce («Stato di esecuzione»), a prescindere dal tipo o dalla durata degli obblighi o dei divieti previsti dalla misura di protezione in questione;

5) si apprezza la creazione di uno strumento legislativo teso a colmare il vuoto esistente al fine di assicurare un meccanismo efficace, a livello europeo, per la protezione delle vittime e per garantire il diritto alla libera circolazione e soggiorno delle vittime protette;

6) si ritiene, tuttavia, necessario un approfondimento della questione relativa alla scelta di un meccanismo di approccio in tre fasi (che presuppone l'emissione di una misura di protezione interna, l'emissione di un ordine di protezione europeo, l'adozione da parte dello Stato di esecuzione di una misura di protezione secondo la legislazione nazionale), piuttosto che quello più tradizionale di cooperazione giudiziaria del reciproco riconoscimento, giudicato nella proposta in esame incompatibile con l'immediatezza della risposta da fornire alla vittima.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.3.2010
COM(2010) 105 definitivo

2010/0067 (CNS)

Proposta di

REGOLAMENTO (UE) DEL CONSIGLIO

**relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile
al divorzio e alla separazione personale**

{COM(2010) 104 definitivo}

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Il 17 luglio 2006 la Commissione ha adottato, sulla base dell'articolo 61, lettera c), e dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea (attuale articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) una proposta¹ di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003² limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale ("Roma III"). Il regolamento doveva essere adottato dal Consiglio deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, che ha reso il suo parere il 21 ottobre 2008³.

La proposta della Commissione è rimasta all'esame del Comitato per le questioni di diritto civile (Roma III) dall'ottobre del 2006. Si è tuttavia dovuto constatare che non vi è unanimità sulle soluzioni proposte dal regolamento in relazione alle norme sulla legge applicabile, né sulle deroghe proposte. Di conseguenza, il 5 e 6 giugno 2008 il Consiglio prendeva atto della mancanza di unanimità quanto al proseguimento dei lavori sul regolamento "Roma III" e dell'esistenza di difficoltà insormontabili che rendevano impossibile l'unanimità allora e in un prossimo futuro, e constatava che gli obiettivi del regolamento Roma III non potevano essere conseguiti entro un termine ragionevole applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

Il 25 luglio 2008 il Consiglio ha preso atto del fatto che almeno otto Stati membri intendevano invitare la Commissione a presentare una proposta di cooperazione rafforzata e che altri erano propensi a parteciparvi in seguito a una proposta della Commissione; che soltanto un'investitura ufficiale della Commissione da parte di tali Stati membri avrebbe consentito di disporre di un'eventuale proposta della Commissione che consentisse a ciascuna delegazione di giungere ad una decisione definitiva sull'opportunità di una cooperazione rafforzata e sulla loro partecipazione ad essa; che l'eventuale invito rivolto da almeno otto Stati membri alla Commissione di presentare una proposta di cooperazione rafforzata non avrebbe pregiudicato il seguito della procedura ed in particolare l'autorizzazione che sarebbe stata chiesta al Consiglio.

In data 28 luglio 2008, 12 agosto 2008 e 12 gennaio 2009 dieci Stati membri⁴ hanno trasmesso una richiesta alla Commissione manifestando l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale e chiedendo alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la propria richiesta.

Con la proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale e la presente proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di tale cooperazione rafforzata, adottate

¹ COM(2006) 399.

² Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU L 388 del 23.12.2003, pag. 1).

³ GU C 15 E del 21.1.2010, pag. 128.

⁴ Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Romania e Slovenia.

dalla Commissione simultaneamente, questa risponde per l'appunto alla richiesta dei nove Stati membri ("Stati membri partecipanti"). La proposta di decisione del Consiglio contiene una valutazione approfondita delle condizioni giuridiche e dell'opportunità di instaurare una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

2. MOTIVAZIONE E OBIETTIVI DELLA PROPOSTA

2.1. Rafforzare la certezza del diritto e la prevedibilità

Nei procedimenti matrimoniali aventi carattere internazionale, il fatto che le leggi nazionali siano molto diverse, in particolare in termini di norme di conflitto, crea una forte incertezza giuridica. La grande diversità e la complessità delle norme di conflitto nazionali rendono molto difficile, per una coppia "internazionale", prevedere quale legge si applicherà al loro procedimento di divorzio o di separazione personale. Negli Stati membri partecipanti i coniugi non hanno la possibilità di scegliere la legge applicabile a tali procedimenti; può quindi succedere che venga applicata una legge con la quale hanno un legame debole e che il risultato non corrisponda alle loro legittime aspettative. Questa situazione, poi, non incoraggia le soluzioni amichevoli.

Tenendo conto delle parti pertinenti della relazione della proposta di regolamento della Commissione del 17 luglio 2006 ("Roma III"), la presente proposta di regolamento mira a istituire nell'Unione europea un quadro normativo chiaro in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, che lasci alle parti un certo margine di libertà nella scelta della legge applicabile. A differenza della proposta iniziale della Commissione, questa misura di cooperazione rafforzata riguarda soltanto la legge applicabile e non la competenza giurisdizionale, sicché non incide sul diritto dell'Unione – il regolamento (CE) n. 2201/2003 – che la proposta iniziale intendeva modificare. Pur figurando tra le disposizioni inserite dal Comitato per le questioni di diritto civile (Roma III)⁵, l'articolo 20 sexies – 1 non è stato incluso nella presente proposta di regolamento. Tale articolo, infatti, contiene nella sostanza una norma sulla competenza giurisdizionale ed è strettamente legato all'articolo 7 bis sul forum necessitatis, ugualmente escluso in quanto riguardante anch'esso la competenza giurisdizionale.

2.2. Aumentare la flessibilità introducendo una limitata autonomia delle parti

Oggi come oggi l'autonomia delle parti in materia matrimoniale è assai ridotta. La proposta rende più flessibile il quadro normativo in quanto riconosce ai coniugi una qualche possibilità di scelta a favore di un'altra legge applicabile al loro divorzio o separazione personale. La scelta dei coniugi è limitata alle leggi con cui il matrimonio presenta uno stretto legame, in modo da evitare l'applicazione di leggi con cui i coniugi hanno un legame minimo o inesistente.

Permettere ai coniugi di raggiungere un accordo su tali punti sarà particolarmente utile nei divorzi consensuali e costituirà un forte incentivo per le coppie interessate a organizzare in anticipo le conseguenze di un'eventuale rottura del rapporto coniugale incoraggiando soluzioni amichevoli, particolarmente importanti per le coppie con figli. Il regolamento

⁵ Cfr. documento n. 9712/08 del Consiglio dell'Unione europea.

“Roma III” contribuirà inoltre a integrare i cittadini di paesi terzi cui darà la possibilità di sostituire la legge nazionale con quella della nuova residenza.

Sono introdotte garanzie speciali affinché i coniugi siano consapevoli delle conseguenze della loro scelta e sia tutelato il coniuge più debole.

2.3. Evitare la “corsa in tribunale”

Da ultimo, la proposta affronta il problema della “corsa in tribunale”, di quella situazione cioè in cui un coniuge domanda il divorzio prima dell’altro per assicurarsi che il procedimento sia regolato da una legge che questi ritiene più favorevole alla tutela dei suoi interessi. Il rischio è che si applichi una legge con cui l’altro coniuge ha un legame debole o che non tiene conto dei suoi interessi, che diventino difficili i tentativi di conciliazione e resti poco tempo per la mediazione. Introducendo norme di conflitto armonizzate, dovrebbe diminuire di molto il rischio della “corsa in tribunale” dal momento che qualsiasi autorità giurisdizionale adita in uno degli Stati membri partecipanti applicherebbe la legge designata in base a norme comuni.

In mancanza di scelta, la legge applicabile sarebbe in effetti determinata in base a una serie di criteri di collegamento che privilegiano la legge della residenza abituale dei coniugi, garantendo così che il procedimento di divorzio o di separazione personale sia disciplinato dall’ordinamento giuridico con cui la coppia presenta un legame stretto. In questo modo aumenteranno di molto la certezza del diritto e la prevedibilità, sia per i coniugi interessati che per gli operatori del diritto.

La norma sulla legge applicabile in mancanza di scelta mira a tutelare il coniuge più debole, in quanto privilegia l’applicazione della legge della residenza abituale della famiglia prima della separazione, indipendentemente dall’autorità giurisdizionale adita da uno dei coniugi. Permetterebbe dunque ai coniugi di prevedere facilmente quale legge si applichi al divorzio o alla separazione personale.

3. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D’IMPATTO DELLA MISURA DI COOPERAZIONE RAFFORZATA

La pubblicazione della proposta della Commissione del luglio 2006 è stata preceduta da un’ampia consultazione delle parti interessate. L’ultima versione negoziata in sede di Consiglio, che la Commissione riprende parzialmente nella sua proposta, non differisce molto dalla proposta della Commissione del luglio 2006. Tale versione infatti mantiene le stesse soluzioni di principio per la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (ad esempio la scelta della legge applicabile, la residenza abituale dei coniugi come criterio principale di collegamento, l’eccezione di ordine pubblico, ecc.).

Alla proposta iniziale del luglio 2006 la Commissione ha allegato una valutazione d’impatto, che resta pertinente per la legge applicabile e a cui si farà riferimento⁶. La presente proposta della Commissione mette in atto una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 2, del trattato sull’Unione europea, la procedura di cooperazione rafforzata può essere usata solo in “ultima istanza”. Di conseguenza, la Commissione può proporre una cooperazione rafforzata e il Consiglio può autorizzarla solo nelle materie che il Consiglio ha già trattato e per le quali

⁶ SEC(2006) 949.

è giunto alla conclusione che non è possibile un'altra soluzione poiché “gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme”. Ne consegue che la Commissione non può cambiare né il settore della cooperazione rafforzata – nella fattispecie la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale – né le norme fondamentali dello strumento, previsti nell'ultima versione del testo negoziato in sede di Consiglio. Per giunta il contenuto della proposta della Commissione relativa all'attuazione di una cooperazione rafforzata è limitato dal campo di applicazione precisato nelle richieste di cooperazione rafforzata degli Stati membri partecipanti, ossia la legge applicabile in materia matrimoniale. Procedere a una nuova valutazione d'impatto sullo stesso argomento sarebbe quindi inutile.

4. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

4.1. Base giuridica

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che conferisce al Consiglio la competenza per stabilire misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, previa consultazione del Parlamento europeo.

La proposta concerne la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, materie rientranti nel diritto di famiglia. Le norme sulla legge applicabile previste dalla proposta intervengono solo nelle situazioni aventi carattere internazionale, ossia, ad esempio, quelle in cui i coniugi hanno una cittadinanza diversa oppure vivono in Stati membri diversi o in uno Stato membro di cui almeno uno dei due non è cittadino. È dunque rispettato il requisito delle implicazioni transnazionali di cui all'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4.2. Principio di sussidiarietà

Gli obiettivi della proposta possono essere conseguiti solo a livello di Unione sotto forma di norme comuni in materia di legge applicabile, se del caso mediante una cooperazione rafforzata. Per realizzare gli obiettivi della proposta, ossia aumentare la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità a beneficio dei cittadini, tali norme di conflitto devono essere identiche. L'azione dei singoli Stati membri sarebbe dunque contraria agli obiettivi della proposta. Tra gli Stati membri non è in vigore nessuna convenzione internazionale che disciplina la legge applicabile in materia matrimoniale. La consultazione pubblica e la valutazione d'impatto realizzate per la proposta della Commissione del luglio 2006 hanno evidenziato l'entità dei problemi trattati dalla presente proposta, che toccano ogni anno decine di migliaia di cittadini. Date la natura e la portata del problema, gli obiettivi possono essere conseguiti soltanto a livello di Unione.

4.3. Principio di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità poiché si limita rigorosamente a quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi. Non comporta impegni finanziari o amministrativi supplementari per i cittadini e implica un onere supplementare molto limitato per le autorità nazionali interessate.

4.4. Scelta dello strumento

La natura e l'obiettivo della proposta impongono la scelta del regolamento. L'esigenza di certezza del diritto e di prevedibilità rende necessarie norme chiare e uniformi. Le norme proposte in materia di legge applicabile sono dettagliate e precise e non necessitano di recepimento nel diritto interno. Lasciare agli Stati membri partecipanti un margine di discrezionalità nell'attuare queste norme equivarrebbe a compromettere l'obiettivo di certezza del diritto e di prevedibilità.

4.5. Posizione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca

Il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano alla cooperazione nelle materie di cui alla parte terza, titolo V, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, salvo che notifichino l'intenzione di partecipare in conformità dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Danimarca non partecipa all'adozione del regolamento proposto e non ne è pertanto vincolata né è soggetta alla sua applicazione, conformemente agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO, SEMPLIFICAZIONE E COERENZA CON LE ALTRE POLITICHE DELL'UNIONE

5.1. Incidenza sul bilancio

Nessuna

5.2. Semplificazione

La proposta semplifica le procedure amministrative a beneficio dei cittadini e degli operatori del diritto. In particolare, l'armonizzazione delle norme di conflitto semplificherà notevolmente i procedimenti, permettendo agli interessati e agli operatori del diritto di determinare la legge applicabile sulla base di un unico corpo di norme di conflitto che sostituirà le norme di conflitto nazionali degli Stati membri partecipanti.

5.3. Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto principi generali del diritto dell'Unione.

6. COMMENTO DEGLI ARTICOLI

Articolo 1

Il regolamento proposto si applica a tutte le situazioni comportanti un conflitto di leggi, vale a dire le situazioni che presentano uno o più elementi di estraneità rispetto alla vita sociale interna di un paese e che possono implicare più sistemi giuridici. Interviene quindi solo nelle situazioni aventi carattere internazionale, come, ad esempio, quelle in cui i coniugi hanno una

cittadinanza diversa oppure vivono in Stati membri diversi o in uno Stato membro di cui almeno uno dei due non è cittadino (“coppie internazionali”).

Le norme proposte in materia di legge applicabile si riferiscono solo al divorzio e alla separazione personale e non si applicano all'annullamento del matrimonio, per il quale l'autonomia delle parti e la scelta di una legge diversa da quella dell'autorità giurisdizionale adita sono ritenute inopportune. Per quanto riguarda le norme di competenza giurisdizionale, l'annullamento del matrimonio rientra nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003, al pari del divorzio e della separazione personale.

Articolo 2

Ai sensi dell'articolo 2, il presente regolamento possiede un carattere universale, vale a dire che le sue norme uniformi di conflitto di leggi possono designare indifferentemente la legge di uno Stato membro partecipante, la legge di uno Stato membro non partecipante o la legge di uno Stato non membro dell'Unione europea. Si tratta di un principio profondamente radicato nel diritto positivo delle norme di conflitto che si ritrova già nella convenzione di Roma del 1980, nelle convenzioni concluse nell'ambito della Conferenza dell'Aia e nelle norme di conflitto nazionali degli Stati membri partecipanti. Sono state introdotte clausole di salvaguardia per prevenire l'applicazione di leggi straniere sul divorzio o sulla separazione personale incompatibili con i valori comuni dell'Unione europea. Qualora sia designata la legge di un altro Stato membro, la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale potrà fornire informazioni alle autorità giurisdizionali sul contenuto della legge straniera.

Articolo 3

Le norme di conflitto nazionali prevedono nella maggior parte dei casi un'unica soluzione a una data situazione. La proposta intende offrire ai coniugi una maggiore flessibilità permettendo loro di scegliere la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Le leggi invocabili sono unicamente quelle degli Stati con cui i coniugi hanno un legame stretto a motivo della loro residenza abituale o della loro ultima residenza abituale comune se uno dei due vi risiede ancora, della cittadinanza di uno dei coniugi, e la legge del foro.

Le stesse norme di conflitto dovrebbero applicarsi alla separazione personale e al divorzio poiché spesso quest'ultimo deve essere necessariamente preceduto dalla separazione. Gli Stati membri partecipanti che riconoscono la separazione personale applicano le stesse norme di conflitto che al divorzio.

Questa maggior autonomia delle parti aumenterà la certezza del diritto e la prevedibilità per i coniugi. Devono essere osservati alcuni requisiti formali per garantire che entrambi i coniugi siano consapevoli delle conseguenze della loro scelta e sia tutelato il coniuge più debole. La Commissione condivide il parere del Parlamento europeo secondo cui occorre evitare che la scelta della legge applicabile ad opera delle parti comporti l'applicazione di una legge contraria ai diritti fondamentali e al diritto dell'Unione. Il testo limita quindi la scelta delle parti alle leggi straniere sul divorzio e sulla separazione personale compatibili con i valori comuni dell'Unione europea.

Articolo 4

In mancanza di scelta ad opera dei coniugi, la legge applicabile si determina in base a una serie di criteri di collegamento successivi, di cui in primo luogo la residenza abituale dei coniugi. Questa norma uniforme garantirà la certezza del diritto e la prevedibilità.

Introducendo norme di conflitto armonizzate si dovrebbe ridurre di molto il rischio della “corsa in tribunale”, dal momento che qualsiasi autorità giurisdizionale adita in uno degli Stati membri partecipanti applicherà la legge designata in base a norme comuni.

Dato che la norma fa riferimento anzitutto alla residenza abituale dei coniugi o, mancando questa, all’ultima residenza abituale se uno dei due vi risiede ancora, nella maggior parte dei casi si applicherà la legge dell'autorità giurisdizionale adita (ma non sempre, ad esempio nel caso in cui un coniuge ritorni nel suo paese e adisca l'autorità giurisdizionale secondo le norme di competenza di cui al regolamento (CE) n. 2201/2003). I casi di applicazione di una legge straniera saranno quindi limitati.

Articolo 5

Si tratta di una norma diretta ad evitare le discriminazioni. In certe situazioni, quelle in cui la legge applicabile non prevede il divorzio o non concede a uno dei coniugi, perché appartenente all’uno o all’altro sesso, pari condizioni di accesso al divorzio o alla separazione personale, dovrà applicarsi la legge dell'autorità giurisdizionale adita.

Articolo 6

Poiché ammettendo il rinvio si comprometterebbe l’obiettivo della certezza del diritto, designare la legge applicando norme di conflitto uniformi significa designare le norme sostanziali di quella legge e non già le sue norme di diritto internazionale privato.

Articolo 7

L’eccezione di ordine pubblico permette all’autorità giurisdizionale di non tener conto della legge straniera designata dalle norme di conflitto quando l’applicazione di tale legge in una determinata fattispecie è contraria all’ordine pubblico dell'autorità giurisdizionale adita. Con “manifestamente incompatibile” si intende che il ricorso all’eccezione di ordine pubblico deve essere eccezionale.

Articolo 8

Quando uno Stato comprende più unità territoriali aventi ciascuna un proprio diritto sostanziale in materia di divorzio e separazione personale, il presente regolamento deve applicarsi anche ai conflitti di leggi tra tali unità territoriali, in modo da garantire la certezza del diritto, la prevedibilità e l’applicazione uniforme delle norme dell'Unione europea ad ogni situazione che implichi un conflitto di leggi.

Articolo 9

È una disposizione che garantisce ai cittadini la trasparenza delle norme applicabili ai contratti di matrimonio negli Stati membri partecipanti. La Commissione renderà accessibili a tutti queste informazioni sul sito web della la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

Articolo 10

Riguarda l'applicazione temporale dello strumento.

Articolo 11

Le disposizioni proposte sono dirette a stabilire un giusto equilibrio tra il rispetto degli obblighi internazionali degli Stati membri partecipanti, da un lato, e l'obiettivo di costruire un vero spazio europeo di giustizia, dall'altro. Il paragrafo 1 consente agli Stati membri partecipanti di continuare ad applicare le norme di conflitto delle convenzioni bilaterali o multilaterali di cui sono parti contraenti al momento dell'adozione del regolamento. Tuttavia, la coesistenza di due regimi paralleli – applicazione ad opera di alcuni Stati membri partecipanti delle norme delle convenzioni che hanno ratificato e applicazione ad opera degli altri Stati membri partecipanti delle norme del regolamento proposto – sarebbe incompatibile con il buon funzionamento dello spazio europeo di giustizia.

Articoli 12 e 13

Quanto alla revisione dello strumento, alla sua entrata in vigore e alla sua applicazione, sono state riprese disposizioni standard.

Proposta di

REGOLAMENTO (UE) DEL CONSIGLIO

relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 81, paragrafo 3,

vista la decisione [...] del Consiglio del [...] che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale⁷,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Parlamento europeo⁸,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁹,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione si prefigge di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone. Al fine di una progressiva istituzione di tale spazio, l'Unione dovrebbe adottare misure nel settore della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali.
- (2) A norma dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio stabilisce misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali.
- (3) Il 14 marzo 2005 la Commissione ha adottato un libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio. Il libro verde ha dato il via a un'ampia consultazione pubblica sulle soluzioni possibili ai problemi che può porre la situazione attuale.

⁷ GU L [...] del [...], pag. [...].

⁸ GU L [...] del [...], pag. [...].

⁹ GU L [...] del [...], pag. [...].

- (4) Il 17 luglio 2006 la Commissione ha proposto un regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale.
- (5) Il 5 e 6 giugno 2008 il Consiglio, riunito a Lussemburgo, prendeva atto della mancanza di unanimità su tale proposta e dell'esistenza di difficoltà insormontabili che rendevano impossibile l'unanimità allora e in un prossimo futuro, e constatava che gli obiettivi della proposta non potevano essere conseguiti, entro un termine ragionevole, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.
- (6) La Bulgaria, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, l'Ungheria, l'Austria, la Romania e la Slovenia hanno successivamente trasmesso una richiesta alla Commissione manifestando l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale e chiedendo alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la propria richiesta.
- (7) Il [...] il Consiglio ha adottato la decisione [...] che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.
- (8) Ai sensi dell'articolo 328, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri, fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione. La partecipazione alle cooperazioni rafforzate resta inoltre possibile in qualsiasi altro momento, fatto salvo il rispetto, oltre che delle condizioni summenzionate, degli atti già adottati in tale ambito.
- (9) Il presente regolamento dovrebbe istituire un quadro giuridico chiaro e completo in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale negli Stati membri partecipanti e garantire ai cittadini soluzioni adeguate per quanto concerne la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità, e impedire le situazioni in cui un coniuge domanda il divorzio prima dell'altro per assicurarsi che il procedimento sia regolato da una legge che egli ritiene più favorevole alla tutela dei suoi interessi.
- (10) Al fine di definire con precisione il campo di applicazione territoriale del presente regolamento, è opportuno specificare gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata.
- (11) Il presente regolamento dovrebbe essere applicato a prescindere dalla natura dell'autorità giurisdizionale adita.
- (12) Affinché i coniugi possano scegliere una legge applicabile con cui hanno legami stretti o, in mancanza di scelta, affinché al loro divorzio o separazione personale si applichi una siffatta legge, è opportuno che questa si applichi anche se non è la legge di uno Stato membro partecipante. Qualora sia designata la legge di un altro Stato membro, la rete istituita con decisione 2001/470/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale¹⁰ potrà fornire informazioni alle autorità giurisdizionali sul contenuto della legge straniera.

¹⁰ GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

- (13) Per aumentare la mobilità dei cittadini è necessario rafforzare la flessibilità, da un lato, e garantire una maggiore certezza del diritto, dall'altro. A tal fine, il presente regolamento dovrebbe potenziare l'autonomia delle parti in materia di divorzio e separazione personale riconoscendo una qualche possibilità di scelta in ordine alla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Non è invece opportuno che tale possibilità sia estesa all'annullamento del matrimonio, che è strettamente legato alle condizioni di validità del matrimonio e per il quale l'autonomia delle parti è inappropriata.
- (14) I coniugi dovrebbero poter scegliere, quale legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, la legge di un paese con cui hanno un legame particolare o la legge del foro. La legge scelta dai coniugi deve essere conforme ai diritti fondamentali definiti nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La possibilità di scegliere la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale non dovrebbe ledere l'interesse superiore del minore.
- (15) Prima di designare la legge applicabile occorre che i coniugi abbiano accesso ad informazioni aggiornate relative agli aspetti essenziali della legge nazionale e dell'Unione e delle procedure in materia di divorzio e di separazione personale. Per garantire l'accesso ad appropriate informazioni di qualità, la Commissione le aggiorna regolarmente nel sistema di informazione destinato al pubblico che si avvale di Internet, istituito con decisione 2001/470/CE del Consiglio.
- (16) La scelta illuminata di entrambi i coniugi è un principio essenziale del presente regolamento. Ciascun coniuge dovrebbe sapere esattamente quali sono le conseguenze giuridiche e sociali della scelta della legge applicabile. La possibilità di scegliere di comune accordo la legge applicabile dovrebbe far salvi i diritti e le pari opportunità per i due coniugi. A tal fine i giudici nazionali dovrebbero essere consapevoli dell'importanza di una scelta illuminata per entrambi i coniugi riguardo alle conseguenze giuridiche dell'accordo raggiunto.
- (17) Dovrebbero essere introdotte talune garanzie per assicurare che i coniugi siano consapevoli delle conseguenze della loro scelta. Come minimo l'accordo sulla scelta della legge applicabile dovrebbe essere redatto per iscritto, datato e firmato da entrambe le parti. Tuttavia, se la legge dello Stato membro partecipante in cui entrambi i coniugi hanno la residenza abituale prevede requisiti di forma supplementari, questi ultimi dovrebbero essere rispettati. Tali requisiti di forma supplementari possono ad esempio esistere in uno Stato membro partecipante in cui l'accordo è inserito nel contratto di matrimonio.
- (18) L'accordo che designa la legge applicabile dovrebbe poter essere concluso e modificato al più tardi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, e anche nel corso del procedimento se la legge del foro lo prevede. In tal caso, dovrebbe essere sufficiente che l'autorità giurisdizionale metta agli atti tale designazione in conformità della legge del foro.
- (19) In mancanza di scelta della legge applicabile, il presente regolamento dovrebbe introdurre norme di conflitto armonizzate basate su una serie di criteri di collegamento successivi fondati sull'esistenza di un legame stretto tra i coniugi e la legge in questione, al fine di garantire la certezza del diritto e la prevedibilità e impedire le situazioni in cui un coniuge domanda il divorzio prima dell'altro per assicurarsi che il

procedimento sia regolato da una legge che questi ritiene più favorevole alla tutela dei suoi interessi. Tali criteri di collegamento sono stati scelti in modo da assicurare che i procedimenti di divorzio o separazione personale siano disciplinati da una legge con cui i coniugi hanno un legame stretto, e sono fondati anzitutto sulla legge della residenza abituale dei coniugi.

- (20) In certe situazioni, quelle in cui la legge applicabile non prevede il divorzio o non concede a uno dei coniugi, perché appartenente all'uno o all'altro sesso, pari condizioni di accesso al divorzio o alla separazione personale, dovrebbe tuttavia applicarsi la legge dell'autorità giurisdizionale adita.
- (21) Considerazioni di interesse pubblico dovrebbero dare alle autorità giurisdizionali di uno Stato membro partecipante la possibilità, in circostanze eccezionali, di non tenere conto della legge straniera qualora la sua applicazione in una data fattispecie sia manifestamente contraria all'ordine pubblico del foro. Tuttavia, le autorità giurisdizionali non dovrebbero poter applicare l'eccezione di ordine pubblico allo scopo di non tenere conto della legge di un altro Stato membro qualora ciò sia contrario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare all'articolo 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione.
- (22) Poiché in alcuni Stati e Stati membri partecipanti coesistono due o più sistemi giuridici o complessi di norme per questioni disciplinate dal presente regolamento, è opportuno prevedere in quale misura le disposizioni del presente regolamento si applicano nelle differenti unità territoriali.
- (23) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ossia aumentare la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità – e quindi agevolare la libera circolazione delle persone nell'Unione europea – nei procedimenti matrimoniali internazionali, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai singoli Stati membri a motivo della portata e degli effetti del presente regolamento, tali obiettivi dovrebbero essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, se del caso mediante una cooperazione rafforzata tra tali Stati membri, in virtù del principio di sussidiarietà sancito all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. In virtù del principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo, il presente regolamento si limita a quanto necessario per il conseguimento di tali obiettivi.
- (24) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente l'articolo 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Le autorità giurisdizionali degli Stati membri partecipanti devono applicare il presente regolamento nel rispetto di tali diritti e principi,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Capo I – Campo d'applicazione

Articolo 1

Campo di applicazione materiale

1. Il presente regolamento si applica, in circostanze che comportino un conflitto di leggi, al divorzio e alla separazione personale.
2. Ai fini del presente regolamento, per “Stato membro partecipante” si intende uno Stato membro che partecipa alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale ai sensi della decisione [...] del [Consiglio del [...]] che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale].

Articolo 2

Carattere universale

La legge designata dal presente regolamento si applica anche ove non sia quella di uno Stato membro partecipante.

Capo II – Norme uniformi sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale

Articolo 3

Scelta della legge applicabile ad opera delle parti

1. I coniugi possono designare di comune accordo la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale purché tale legge sia conforme ai diritti fondamentali definiti dai trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al principio dell'ordine pubblico, scegliendo una delle seguenti leggi:
 - a) la legge dello Stato della residenza abituale dei coniugi al momento della conclusione dell'accordo;
 - b) la legge dello Stato dell'ultima residenza abituale dei coniugi se uno di essi vi risiede ancora al momento della conclusione dell'accordo;
 - c) la legge dello Stato di cui uno dei coniugi ha la cittadinanza al momento della conclusione dell'accordo;
 - d) la legge del foro.
2. Fatto salvo il paragrafo 4, l'accordo che designa la legge applicabile può essere concluso e modificato in qualsiasi momento, ma al più tardi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale.

3. L'accordo di cui al paragrafo 2 è redatto per iscritto, datato e firmato da entrambi i coniugi. La forma scritta comprende qualsiasi comunicazione elettronica che permetta una registrazione durevole della clausola attributiva di competenza.

Tuttavia, se la legge dello Stato membro partecipante in cui entrambi i coniugi hanno la residenza abituale nel momento in cui è concluso l'accordo prevede requisiti di forma supplementari per tali accordi, si applicano tali requisiti. Se la residenza abituale dei coniugi si trova in Stati membri partecipanti diversi e la legge di tali Stati membri prevede requisiti di forma differenti, l'accordo è valido, quanto alla forma, se soddisfa i requisiti della legge di uno dei due Stati.

4. Ove previsto dalla legge del foro, i coniugi possono del pari designare la legge applicabile nel corso del procedimento dinanzi all'autorità giurisdizionale. In tal caso, è sufficiente che quest'ultima metta agli atti tale designazione in conformità della legge del foro.

Articolo 4

Legge applicabile in mancanza di scelta ad opera delle parti

In mancanza di una scelta ai sensi dell'articolo 3, il divorzio e la separazione personale sono disciplinati dalla legge dello Stato:

- a) della residenza abituale dei coniugi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o, in mancanza,
- b) dell'ultima residenza abituale dei coniugi sempre che tale periodo non si sia concluso più di un anno prima che fosse adita l'autorità giurisdizionale, se uno di essi vi risiede ancora nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o, in mancanza,
- c) di cui i due coniugi sono cittadini nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o, in mancanza,
- d) in cui è adita l'autorità giurisdizionale.

Articolo 5

Applicazione della legge del foro

Qualora la legge applicabile ai sensi dell'articolo 3 o 4 non preveda il divorzio o non conceda a uno dei coniugi, perché appartenente all'uno o all'altro sesso, pari condizioni di accesso al divorzio o alla separazione personale, si applica la legge del foro.

Esclusione del rinvio

Qualora il presente regolamento prescriva l'applicazione della legge di uno Stato, esso si riferisce all'applicazione delle norme giuridiche in vigore in quello Stato, ad esclusione delle norme di diritto internazionale privato.

Articolo 7
Ordine pubblico

L'applicazione di una norma della legge designata dal presente regolamento può essere esclusa solo qualora tale applicazione risulti manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico del foro.

Articolo 8
Stati con più sistemi giuridici

1. Ove uno Stato si componga di più unità territoriali, ciascuna con una normativa propria in materia di divorzio e separazione personale, ogni unità territoriale è considerata come uno Stato ai fini della determinazione della legge applicabile ai sensi del presente regolamento.

2. Uno Stato membro partecipante in cui differenti unità territoriali abbiano le proprie norme giuridiche in materia di divorzio e separazione personale non è tenuto ad applicare il presente regolamento ai conflitti di leggi che riguardano unicamente tali unità territoriali.

Capo III – Altre disposizioni

Articolo 9
Informazioni da parte degli Stati membri partecipanti

1. Entro il [tre mesi dopo la data di applicazione del presente articolo] gli Stati membri partecipanti comunicano alla Commissione le eventuali disposizioni nazionali riguardo:

- a) ai requisiti di forma per gli accordi relativi scelta della legge applicabile, nonché
- b) alla possibilità di designare la legge applicabile in conformità dell'articolo 3, paragrafo 4.

Gli Stati membri partecipanti comunicano alla Commissione qualsiasi successiva modifica di tali disposizioni.

2. La Commissione rende accessibili a tutti le informazioni comunicate conformemente al paragrafo 1 con mezzi appropriati, in particolare tramite il sito web della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

Articolo 10
Disposizioni transitorie

1. Il presente regolamento si applica ai procedimenti avviati e agli accordi di cui all'articolo 3 conclusi posteriormente alla data di applicazione conformemente all'articolo 13.

Tuttavia, si applica anche l'accordo sulla scelta della legge applicabile concluso conformemente alla legge di uno Stato membro partecipante prima della data di applicazione del presente regolamento, sempre che soddisfino le condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 3, primo comma.

2. Il presente regolamento lascia impregiudicati gli accordi sulla scelta della legge applicabile conclusi conformemente alla legge dello Stato membro partecipante in cui ha sede l'autorità giurisdizionale adita prima della data di applicazione del presente regolamento.

Articolo 11

Rapporti con altre convenzioni internazionali in vigore

1. Il presente regolamento non osta all'applicazione delle convenzioni bilaterali o multilaterali di cui uno o più Stati membri partecipanti sono parti contraenti al momento dell'adozione del presente regolamento e che riguardano materie disciplinate dal presente regolamento, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri partecipanti ai sensi dell'articolo 351 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. In deroga al paragrafo 1, il presente regolamento prevale, tra gli Stati membri partecipanti, sulle convenzioni riguardanti materie disciplinate dal presente regolamento, di cui uno o più Stati membri partecipanti sono parti contraenti.

Articolo 12

Clausola di revisione

Entro il [*cinque anni dopo la data di applicazione del presente regolamento*], la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Tale relazione è corredata, se del caso, di proposte di modifica.

Capo IV – Disposizioni finali

Articolo 13

Entrata in vigore e applicazione

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal [*dodici mesi dopo la data di adozione del presente regolamento*] ad eccezione dell'articolo 9, che si applica a decorrere dal [*sei mesi dopo la data di adozione del presente regolamento*].

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri partecipanti conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, il [...].

Per il Consiglio
Il presidente