COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.7.2007
COM(2007) 373 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2006

1. Con la presente comunicazione la Commissione risponde all'invito del Consiglio di presentare una relazione annuale sull'attuazione del programma e del piano d'azione dell'Aia[1]. La metodologia seguita[2] è quella usata per la prima relazione annuale (2005).

2. L'obiettivo del presente esercizio è **monitorare l'adozione delle misure previste a norma del programma dell'Aia**, incluse quelle afferenti al piano d'azione in materia di lotta contro la droga, alla strategia relativa agli aspetti esterni delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia e al piano d'azione sulla lotta al terrorismo, che completano il piano d'azione dell'Aia, secondo il calendario fissato. La presente comunicazione passa in rassegna tutte le misure programmate per il 2006 e quelle non realizzate nel 2005 **(prima parte e allegato I)** e indica, se pertinenti, alcune misure correlate ma non contemplate in quanto tali dal piano d'azione. Nelle future relazioni annuali saranno esaminate le misure per il 2007 e gli anni successivi.

3. Come per l'esercizio 2005, la presente comunicazione esamina sia l'adozione delle politiche a livello UE che la **loro attuazione a livello nazionale (seconda parte e allegato II)**.

1. ADOZIONE DELLE MISURE PREVISTE PER IL 2006 A NORMA DEL PROGRAMMA DELL'AIA

4. **Il bilancio globale è contrastato**[3]. Nonostante un tasso di realizzazione delle azioni valutate del 53%, **i progressi non sono costanti in tutti i settori**. La relazione del 2006 attesta un **tasso di realizzazione inferiore** rispetto al 2005, con un aumento del 27% delle azioni che hanno subito ritardi. La tabella 1 illustra la situazione delle misure previste per il 2006 (o non conseguite nel 2005), ovvero su base continua nel piano d'azione dell'Aia.

5. **Il livello di realizzazione è soddisfacente** principalmente nei seguenti campi: rispetto e protezione dei diritti fondamentali, cittadinanza europea, cooperazione giudiziaria in materia civile, strategia europea in materia di droga, asilo e migrazione, politiche dei visti e delle frontiere e lotta al terrorismo.

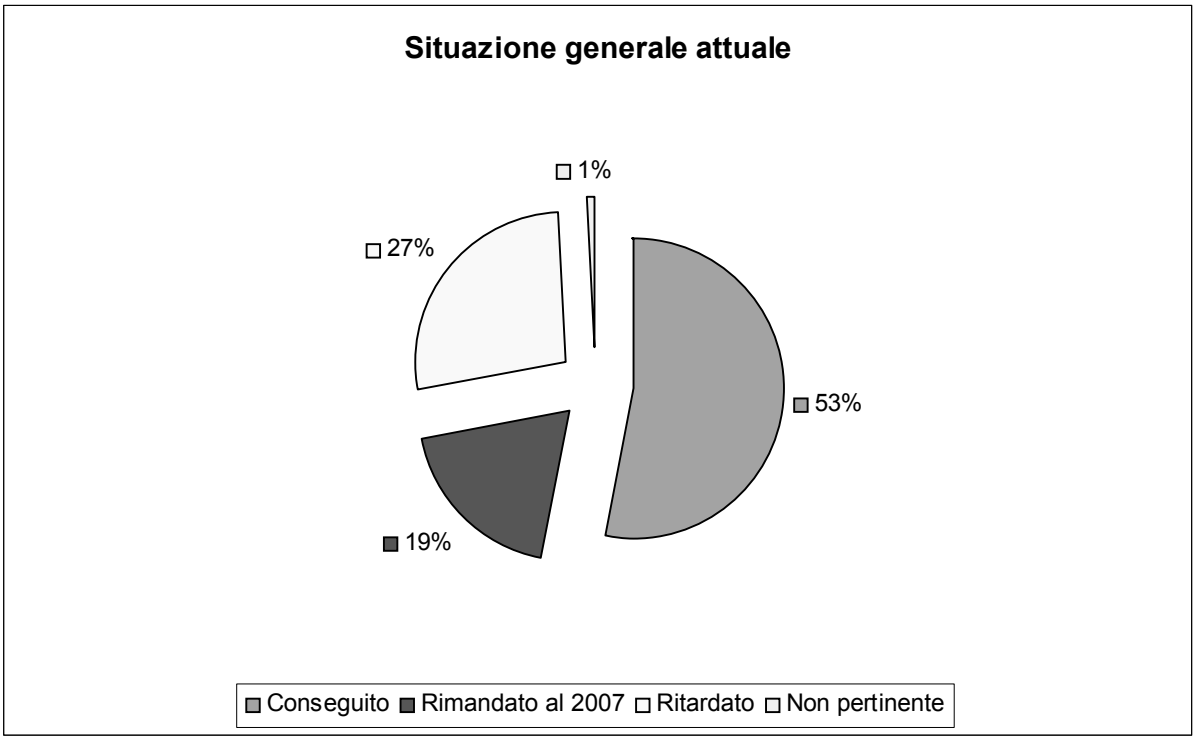
6. È invece **insufficiente** soprattutto per quanto attiene alla cooperazione di polizia e doganale, alla prevenzione e lotta alla criminalità organizzata e alla cooperazione giudiziaria in materia penale.

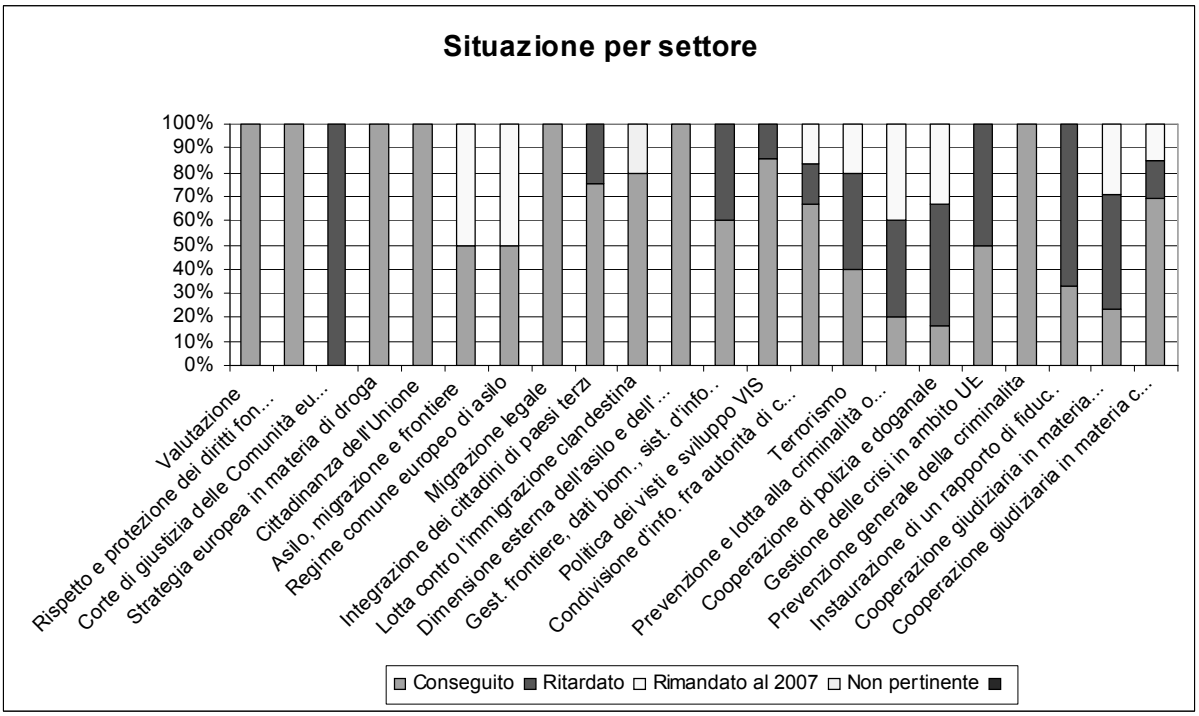
---

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

2 COM(2006) 333 definitivo.

3 La valutazione del livello di realizzazione riguarda sia le proposte e le iniziative adottate dalla Commissione, sia quelle adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.





1.1. Orientamenti generali

1.1.1. Valutazione

7. La valutazione delle politiche è importante. Il Consiglio GAI[4] del 4 dicembre 2006 ha riconosciuto il bisogno di migliorare i meccanismi di valutazione esistenti evitando ogni duplicazione degli sforzi a livello UE e nazionale. La presidenza del Consiglio e la Commissione sono state invitate ad approfondire la portata e le

[4] Cfr. le conclusioni del Consiglio GAI del 4 dicembre 2006.

modalità del meccanismo di valutazione. A maggio si è svolta una riunione ad hoc con il Consiglio. Nel 2007 potrebbe riunirsi il "gruppo di esperti sulla valutazione" e probabilmente nel giugno 2008 verrà pubblicata la prima relazione di valutazione.

1.1.2. Rispetto e protezione dei diritti fondamentali

8. I risultati sono **globalmente soddisfacenti**. Sono state realizzate quasi tutte le azioni programmate per il 2006, o sono in via di compimento.

9. Il 15 febbraio 2007 il Consiglio ha adottato la base giuridica[5] dell'Agenzia per i diritti fondamentali, istituita il 1º marzo 2007. Il 4 luglio 2006 la Commissione ha adottato la comunicazione "**Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori**", programmata originariamente per il 2005, ma rimandata poi al 2006 per l'intenso lavoro preparatorio e la necessità di tener conto di interessi diversi. Nel 2005 sono stati finanziati vari progetti su misure di prevenzione per combattere la violenza contro le donne, attuati nel 2006.

10. Il 7 marzo 2007 è stata adottata la comunicazione sul seguito dato al programma di lavoro per una migliore applicazione della direttiva sulla protezione dei dati[6], originariamente programmata per il 2005, e nel maggio 2007 è stata adottata la comunicazione sulla promozione della **protezione dei dati mediante tecnologie di rafforzamento della tutela della vita privata (PET)**.

1.1.3. Corte di giustizia delle Comunità europee

11. È in corso il dibattito su come consentire alla **Corte di giustizia delle Comunità europee** di trattare le richieste di pronuncia pregiudiziale sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il dibattito si basa sulle opzioni presentate dalla Corte nell'autunno 2006 e sulla comunicazione della Commissione del 28 giugno 2006[7].

1.1.4. Strategia europea in materia di droga

12. In questo settore **sono state realizzate tutte le azioni** previste per il 2006.

13. Il piano d'azione dell'Aia sottolinea l'importanza di affrontare il problema della droga con un approccio globale, equilibrato e multidisciplinare. L'Unione ha adottato nel dicembre 2004 una strategia in materia di droga 2005-2012 e nel giugno 2005 un piano d'azione UE in materia di droga 2005-2008. Considerato il breve lasso temporale dall'adozione del nuovo piano d'azione, la Commissione ha presentato il primo riesame il 21 dicembre 2006.

14. Inoltre, il 26 giugno 2006 la Commissione ha adottato un **libro verde sul ruolo della società civile nella politica in materia di droga nell'Unione europea**, con cui è stata avviata una consultazione su come organizzare un dialogo **strutturato** e **permanente** tra la Commissione e la società civile che coinvolga di più nel processo decisionale dell'Unione tutti coloro che hanno più direttamente a che fare con il problema della droga. Vista la reazione positiva alla consultazione, la Commissione istituirà un forum della società civile sulla droga.

---

5 Regolamento (CE) n. 168/2007.
6 COM(2007) 87 definitivo.
7 COM(2006) 333 definitivo.

1.2. Rafforzare la libertà

1.2.1. Cittadinanza dell'Unione

15. **Sono state realizzate quasi tutte** le azioni di questa categoria, che ha grande importanza pratica per i cittadini dell'UE.

16. Il 5 aprile 2006 la Commissione ha pubblicato una relazione sull'attuazione delle direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE relative alle libertà di circolazione e di soggiorno e alla situazione dei cittadini dei nuovi Stati membri. La Commissione segue attentamente il recepimento delle direttive e, se necessario, avvia procedimenti di infrazione contro gli Stati membri che non hanno adempiuto agli obblighi di recepimento (cfr. parte 2.2).

17. Il 12 dicembre 2006 la Commissione ha adottato una **comunicazione sulle elezioni europee 2004**, comprendente una relazione sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea nello Stato membro di residenza e sulle modalità elettorali, e una proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 93/109/CE del 6 dicembre 1993, azione originariamente programmata per il 2005.

18. Il 28 novembre 2006 la Commissione ha pubblicato un **libro verde sulla protezione diplomatica e consolare**, che può considerarsi un'azione propedeutica a un'iniziativa strategica programmata per il primo trimestre 2007, comprensiva di campagne di informazione e altre misure concrete dirette a far sì che i cittadini europei abbiano piena consapevolezza del loro diritto alla protezione consolare e diplomatica.

1.2.2. Politica in materia di asilo, migrazione e frontiere - Analisi comune del fenomeno migratorio in tutti i suoi aspetti

19. I **progressi** in questo settore sono stati **costanti**.

20. Il regolamento quadro sulla **raccolta di statistiche relative alla migrazione e all'asilo** (originariamente programmato per il 2005) è stato adottato nel giugno 2007, una volta raggiunto nel dicembre 2006 il compromesso politico tra il Consiglio e il Parlamento europeo sulla proposta della Commissione.

21. Il 28 novembre 2005 la Commissione ha adottato anche un libro verde sul futuro della rete europea sulle migrazioni, cui farà seguito una proposta legislativa sulla creazione della rete nel 2007.

1.2.3. Regime europeo comune di asilo

22. In questo settore il bilancio è meno soddisfacente.

23. La proposta di status di soggiornante di lungo periodo per i beneficiari di protezione internazionale, originariamente prevista per il 2005, è stata rimandata al 2007 e adottata il 6 giugno 2007[8]. Entro la fine del 2007 saranno eseguiti studi sulle implicazioni, sull'opportunità e sulla fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo.

24. Il 24 maggio 2006 la Commissione ha adottato una proposta modificata di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori. Nel dicembre 2006 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico sulla proposta.

---

[8] COM (2007) 298.

25. Nel 2006 sono state portate a termine due azioni sul **Fondo europeo per i rifugiati**, avviate nel 2005: l'8 dicembre 2006 è stata adottata la relazione finale sul Fondo e nel dicembre 2006 è stato raggiunto un accordo in prima lettura sulla proposta di modificare il Fondo per assistere gli Stati membri nell'accoglienza di talune categorie di cittadini dei paesi terzi.

1.2.4. Migrazione legale

26. Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato una **comunicazione sull'approccio globale in materia di migrazione**[9] che, pur non contemplata nel piano d'azione dell'Aia, ha costituito la base per le conclusioni del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2006 in cui si sottolinea la necessità di elaborare politiche migratorie opportunamente gestite, nel pieno rispetto delle competenze nazionali, per aiutare gli Stati membri a soddisfare le esigenze di manodopera attuali e future, contribuendo allo sviluppo sostenibile di tutti i paesi.

27. In questo settore l'unica azione prevista dal piano d'azione 2006 è la valutazione e il monitoraggio del recepimento e dell'attuazione delle direttive della prima fase relative alla migrazione legale. La Commissione ha finanziato uno studio riguardante anche gli strumenti giuridici in materia di asilo, che sarà ultimato entro la fine del 2007.

1.2.5. Integrazione dei cittadini di paesi terzi

28. Sono state **realizzate quasi tutte le azioni** previste per il 2006 in questo settore.

29. L'attenzione si è concentrata sulla condivisione delle informazioni e delle esperienze in materia di integrazione. I progetti INTI (integrazione dei cittadini di pesi terzi) selezionati tra le proposte del 2005 sono in fase di attuazione. La selezione per il 2006 ha già avuto luogo e i progetti sono in fieri.

30. Il 30 giugno 2006 la Commissione ha presentato la **seconda relazione annuale su migrazione e integrazione**[10], che offre una panoramica delle tendenze migratorie nell'Unione europea esaminandone i cambiamenti e descrivendo le misure prese nel 2004 a livello nazionale ed europeo per ammettere e integrare gli immigrati.

31. Nel 2006 la Commissione ha elaborato la prima edizione del **manuale sull'integrazione** (la seconda è stata pubblicata nel maggio 2007) e attualmente sta mettendo a punto il sito web sull'integrazione.

1.2.6. Lotta contro l'immigrazione clandestina

32. Nel 2006 sono stati conseguiti **risultati significativi** in questo settore.

33. Il 19 luglio 2006 è stata presentata la seconda relazione annuale sulla politica comune in materia d'immigrazione clandestina, allegata alla comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi.

34. Il Consiglio europeo, nelle conclusioni del 14 dicembre 2006, si è basato su tale comunicazione per invitare la Commissione a presentare una proposta di direttiva che introduca sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano immigrati in posizione irregolare. La direttiva è stata adottata il 16 maggio 2007.

---

9 COM(2006) 735 definitivo, cui ha fatto seguito una seconda comunicazione che estende l'approccio globale ai paesi dell'Europa orientale e meridionale (COM(2007) 247).

10 SEC(2006) 892.

35. Sul fronte della **politica di riammissione i progressi sono stati rilevanti**. Con Hong Kong, Macao, lo Sri Lanka e l'Albania sono in vigore accordi comunitari di riammissione. Il 25 maggio 2006 è stato firmato un accordo di riammissione CE/Russia, entrato in vigore il 1º giugno 2007 dopo che si sono concluse le apposite procedure. Il 27 ottobre 2006 è stato siglato l'accordo con l'Ucraina, la cui firma è prevista per il giugno 2007. Nella primavera del 2007 si sono conclusi i negoziati sugli accordi di riammissione con la Serbia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Moldova.

1.2.7. Dimensione esterna dell'asilo e dell'immigrazione

36. La Commissione ha proposto un **quadro per lo sviluppo di programmi di protezione regionale dell'UE**, che ha ricevuto il sostegno degli Stati membri. Agli inizi del 2007 sono stati lanciati progetti pilota in Tanzania e nei i nuovi Stati indipendenti occidentali.

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

37. In questo settore si sono registrati **sviluppi sostanziali**.

38. Il 6 novembre 2006 la Commissione ha adottato la raccomandazione che istituisce un "**Manuale pratico per le guardie di frontiera**", strumento importante per l'instaurazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

39. Il 20 dicembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il **regolamento (CE) n. 1987/2006** sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del **sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)**[11] e il **regolamento (CE) n. 1986/2006** sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione[12]. La decisione del terzo pilastro[13] rientrante in questo pacchetto legislativo dovrebbe essere adottata nel 2007, viste le riserve parlamentari di alcuni Stati membri.

40. Il 10 marzo 2006 la Commissione ha presentato una proposta modificata di regolamento del Consiglio relativo all'**uso di elementi biometrici nei permessi di soggiorno**. Il 28 giugno 2006 la Commissione ha adottato una decisione volta a stabilire le specifiche tecniche relative alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri.

41. Il 24 novembre 2005 la Commissione ha adottato una comunicazione concernente il miglioramento dell'efficienza e l'incremento dell'interoperabilità e delle sinergie tra le banche dati europee nel settore della giustizia e degli affari interni, rispondendo così all'invito del programma dell'Aia a pubblicare una comunicazione sull'interoperabilità tra SIS II, VIS ed EURODAC.

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

42. Anche in questo settore i **progressi sono stati notevoli**. Nel 2006 sono state portate a termine molte azioni previste originariamente per il 2005.

---

11 GU L 381 del 28.12.2006, pag. 4.
12 GU L 381 del 28.12.2006, pag. 1.
13 COM(2005) 230 definitivo.

43. Fra queste, le proposte che introducono le necessarie modifiche per potenziare la politica dei visti e istituire centri comuni per la presentazione delle domande di visto, con conseguente modifica dell'istruzione consolare comune limitatamente alle spese per i visti, e la revisione dell'istruzione consolare comune per quanto riguarda la cooperazione consolare locale.

44. Il 19 dicembre 2006 il Consiglio ha adottato la proposta della Commissione di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento n. 539/2001 nell'ambito del riesame periodico dei suoi allegati.

45. Il 22 dicembre 2006 la Commissione ha presentato la relazione sul funzionamento del sistema di transito per Kaliningrad.

46. Non è ancora possibile confermare la data della piena attuazione del Sistema d'informazione visti (VIS), essenzialmente perché l'accordo politico tra il Consiglio e il Parlamento europeo sulla base giuridica del sistema (il regolamento VIS) è stato raggiunto nel giugno 2007. Un calendario definitivo verrà concordato dopo l'adozione della base giuridica (si veda anche il punto 49 in relazione alla decisione VIS sull'accesso al VIS delle autorità di polizia).

47. Sono stati firmati accordi di facilitazione del visto con la Russia e l'Ucraina. Nella primavera del 2007 sono stati ultimati i negoziati sugli accordi di facilitazione del visto con l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e la Moldova. Tali accordi dovrebbero essere conclusi entro la fine del 2007.

1.3. Rafforzare la sicurezza

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

48. In questo settore il bilancio è meno soddisfacente.

49. Il 24 novembre 2005 la Commissione ha presentato un progetto di proposta di decisone del Consiglio relativa all'accesso per la consultazione del sistema d'informazione visti (VIS) da parte delle autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza interna e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di atti terroristici e di altre grave forme di criminalità. L'adozione della decisione è correlata all'adozione del regolamento VIS. Nel giugno 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulla decisione.

50. Il 18 dicembre 2006 il Consiglio ha adottato la decisione quadro sulla **semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence** (2006/960/GAI). L'iniziativa tedesca del 2007 relativa a una decisione di trasporre nel meccanismo istituzionale dell'Unione europea gran parte delle disposizioni del **trattato di Prüm** non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro, relative alle impronte digitali, al DNA e ai dati di immatricolazione dei veicoli, potrebbe essere considerata un'applicazione parziale del **principio di disponibilità**. Analogamente, l'accesso al VIS da parte delle autorità di polizia rappresenterebbe un passo avanti verso l'applicazione di tale principio.

51. La proposta relativa ad un approccio comune dell'Unione europea all'uso dei dati sui passeggeri ai fini della sicurezza delle frontiere e dei trasporti aerei e per altre finalità di contrasto sta avanzando; sono in corso consultazioni con gli Stati membri e le associazioni nazionali e internazionali.

1.3.2. Terrorismo

52. I **progressi** in questo settore sono stati **costanti**.

53. Gli Stati membri devono lavorare insieme. Il programma dell'Aia sottolinea che, per prevenire e combattere efficacemente il terrorismo nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, gli Stati membri non devono concentrarsi solo sulla loro sicurezza interna ma devono guardare alla sicurezza dell'Unione nel suo insieme.

54. Il 29 novembre 2005 la Commissione ha adottato, prima del previsto, la comunicazione "**Prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo** attraverso un coordinamento rafforzato a livello nazionale e una maggiore trasparenza del settore non profit".

55. L'approccio generale per istituire una **rete dei servizi di contrasto europea (LEN)** ha dovuto essere abbandonato per mancanza di sostegno da parte degli Stati membri.

56. Il dibattito sull'iniziativa legislativa presentata dall'Austria in merito a una decisione del Consiglio relativa alla **cooperazione sull'atlante giudiziario europeo** (una rete di cooperazione nella lotta al terrorismo) è stato sospeso perchè il Consiglio ritiene che alcuni elementi figurano già nell'iniziativa tedesca che traspone le disposizioni del trattato di Prüm non correlate a Schengen e rientranti nel terzo pilastro. L'Austria sta rivedendo la sua iniziativa.

57. In linea con il programma dell'Aia, la Commissione sta investendo in misure di consolidamento istituzionale e di potenziamento delle capacità nei paesi terzi per combattere il terrorismo. Si sta adoperando per integrare attività di lotta al terrorismo in tutte le azioni esterne. Una clausola standard antiterrorismo è sistematicamente inserita in tutti gli accordi negoziati o conclusi e nei **piani d'azione per la politica europea di vicinato**. La Commissione fornisce sostegno a misure di consolidamento istituzionale e di potenziamento delle capacità nei paesi terzi nei settori della giustizia, della libertà e della sicurezza (giustizia, polizia, riciclaggio di denaro, ecc.), contribuendo così alla lotta contro il terrorismo.

58. In risposta all'invito del Consiglio europeo, la Commissione ha cercato di integrare gli **obiettivi antiterrorismo** nei documenti di strategia e nei piani d'azione nazionali e regionali, per quanto consentito dagli strumenti di aiuto esterno in applicazione.

59. Il Segretariato generale del Consiglio ha redatto una relazione sulla base delle risposte degli Stati membri alle raccomandazioni dei gruppi di valutazione nell'ambito del primo ciclo della valutazione fra pari delle misure antiterrorismo. La relazione, approvata dal gruppo di lavoro sul terrorismo nel marzo 2007, consta di due parti: una valutazione globale dell'attuazione delle raccomandazioni e una rassegna generale della situazione di ogni Stato membro.

60. A causa di divergenze tra gli Stati membri, la proposta relativa alla conclusione e alla firma della convenzione del Consiglio d'Europa contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo giace ancora al Consiglio.

61. Il 13 dicembre 2006 la Commissione ha adottato un progetto di decisione sul finanziamento di una serie di azioni dirette a rafforzare la capacità della Commissione europea a contribuire alla gestione delle crisi a livello dell'UE, in particolare quelle correlate ad attentati, campagne o minacce terroristiche[14]. La

[14] C(2006) 6507.

misura implica che sia messa a punto una capacità di gestione delle crisi, parallelamente allo sviluppo di dispositivi integrati di gestione delle crisi dell'UE.

62. Il 12 dicembre 2006 è stata adottata la comunicazione relativa a un **programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche**[15]. Obiettivo generale del programma è migliorare la protezione delle infrastrutture critiche nell'UE creando un quadro UE per la loro protezione.

63. La proposta legislativa di istituire una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche (CIWIN)** tenendo conto delle reazioni al libro verde sulla protezione delle infrastrutture critiche, originariamente programmata per il 2006, è rimandata al 2008.

64. Per quanto riguarda lo strumento finanziario per la protezione civile, è stato raggiunto un accordo politico alla fine del 2006 che ha portato all'adozione formale della decisione del Consiglio del 5 marzo 2007[16].

1.3.3. Prevenzione e lotta alla criminalità organizzata

65. In questo settore il **tasso di realizzazione** per il 2006 è **inferiore** rispetto all'anno precedente.

66. Il 2 maggio 2006 la Commissione ha adottato la **relazione sull'attuazione della decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani**. È prevista a breve una decisione della Commissione sull'istituzione del gruppo di esperti nella lotta alla tratta degli esseri umani.

67. Il 7 agosto 2006 è stata adottata la comunicazione "Elaborazione di una coerente strategia globale per la misurazione della criminalità e della giustizia penale: piano d'azione dell'UE per il 2006-2010", originariamente prevista per il 2005 e ora in fase di attuazione. Il documento di lavoro della Commissione su un'attività di contrasto della criminalità basata sull'intelligence, originariamente programmato per il 2005, è stato nuovamente ritardato.

68. Nel 2006 **EUROPOL** ha presentato la prima **valutazione della minaccia della criminalità organizzata nell'UE**, e nel giugno dello stesso anno il Consiglio ha adottato le conclusioni che definiscono le priorità strategiche dell'UE al riguardo.

69. La maggior parte delle azioni proposte dalla Commissione per prevenire la criminalità organizzata, rafforzare gli strumenti per affrontare gli aspetti finanziari della criminalità organizzata, migliorare la legislazione e sottoporre a revisione gli strumenti giuridici vigenti non è stata realizzata nel 2006 per mancanza di consenso ed è stata ritardata. Resta ancora una riserva parlamentare in ordine all'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali.

70. Il 22 maggio 2007 la Commissione ha adottato la comunicazione "Verso una politica generale di **lotta contro la cibercriminalità**", programmata per il 2006. Il 22 febbraio 2006 è stata adottata la proposta relativa alla conclusione della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione a nome della CE.

1.3.4. Cooperazione di polizia e doganale

71. I **progressi** in questo settore sono stati **lenti**.

---

15 COM (2006) 786.

16 Decisione 2007/162/CE, Euratom del Consiglio.

72. Nel dicembre 2006 la Commissione ha presentato una proposta diretta a istituire Europol sulla base di una decisione del Consiglio che includa tutte le modifiche già integrate nei tre protocolli e ulteriori miglioramenti per permettere a Europol di far fronte alle nuove sfide e renderne più efficace il sostegno alle autorità di contrasto degli Stati membri.

73. L'attuazione delle misure per migliorare la cooperazione tra autorità di contrasto e sviluppare l'**acquis di Schengen** in materia di cooperazione operativa transnazionale tra quelle autorità è stata particolarmente lenta. Lo stesso vale per le misure correlate ai programmi di scambio sistematico fra autorità di contrasto.

74. Nel settore della cooperazione operativa la situazione è evoluta. Nel maggio 2006 è stata adottata una serie di raccomandazioni sul **sistema informatico doganale**; proseguono le attività per rafforzare la cooperazione tra autorità di contrasto nei Balcani occidentali grazie a SECI, importante iniziativa di cooperazione nell'Europa sudorientale. Il 4 e il 5 dicembre 2006 il Consiglio ha adottato le conclusioni sull'ulteriore sviluppo dell'iniziativa SECI. Continuano gli sforzi tesi a conferire a EUROPOL i mezzi per svolgere un ruolo centrale nella lotta alla criminalità organizzata.

75. La definizione del ruolo del comitato di sicurezza (COSI) è legata all'entrata in vigore del trattato costituzionale.

1.3.5. Gestione delle crisi in ambito UE

76. Si vedano i punti da 61 a 63.

1.3.6. Prevenzione generale della criminalità

77. Nel 2006 la Commissione si è adoperata per rafforzare e professionalizzare l'attività di prevenzione della criminalità e potenziare il ruolo della **rete europea di prevenzione della criminalità**. Con decisione del 7 agosto 2006 è stato istituito un gruppo di esperti delle esigenze politiche in materia di dati sulla criminalità e sulla giustizia penale.

1.3.7. Instaurazione di un rapporto di fiducia reciproca

78. Come previsto nel piano d'azione dell'Aia, il 29 giugno 2006 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla formazione giudiziaria. L'11 luglio 2006 ha poi adottato una decisione sull'azione preparatoria che attua il programma di scambio per le autorità giudiziarie. Gli scambi inizieranno nel maggio 2007 e interesseranno 400 giudici e pubblici ministeri. La valutazione del progetto pilota è programmata per il 2007.

1.3.8. Cooperazione giudiziaria penale

79. In generale, i **progressi** in questo settore sono stati **lenti** e varie azioni hanno subito ritardi.

80. Nel 2006 l'attività si è concentrata sul proseguimento dell'applicazione del **principio del reciproco riconoscimento**. Il 4 luglio 2006 la Commissione ha adottato un **documento di lavoro sulla fattibilità di uno schedario di cittadini di paesi terzi condannati nell'Unione europea**, e il 29 agosto 2006 ha adottato una proposta sul **reciproco riconoscimento delle misure cautelari non detentive**.

81. La seconda relazione sull'attuazione della **decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri** è prevista per il

quarto trimestre del 2007. La relazione sull'attuazione della decisione quadro del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'UE dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio e la proposta relativa alle decisioni di sospensione e ritiro della patente di guida sono state rimandate al 2008. L'iniziativa per facilitare il perseguimento delle infrazioni al codice stradale è prevista per il secondo trimestre del 2007.

82. Il **libro verde sulle sentenze in contumacia** è stato rimandato. Parimenti, sono stati ritardati la raccomandazione sulle norme minime relative all'assunzione e allo scambio di prove elettroniche e l'ulteriore sviluppo della **rete giudiziaria europea in materia penale**.

83. Riguardo all'armonizzazione, il 26 aprile 2006 la Commissione ha adottato il l**ibro verde sulla presunzione di non colpevolezza** programmato per il 2005. La seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, prevista in origine per il 2005, è stata nuovamente rimandata al 2008, non avendo gli Stati membri inviato informazioni sufficienti.

1.3.9. Cooperazione giudiziaria civile

84. I **risultati** per il 2006 in questo settore sono stati **notevoli**.

85. Il programma dell'Aia annette grande importanza allo sviluppo costante della cooperazione giudiziaria in materia civile e al totale completamento del programma di reciproco riconoscimento adottato nel 2000.

86. Il 17 luglio e il 24 ottobre 2006 rispettivamente, sono stati presentati due libri verdi, uno sul conflitto di leggi in materia di regime patrimoniale dei coniugi, compreso il problema della competenza giurisdizionale e del riconoscimento reciproco, l'altro su come rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni nell'Unione europea.

87. Il 12 dicembre 2006 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato il regolamento che istituisce un **procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento**. L'adozione della direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale è stata invece ritardata, essendo il dibattito ancora in corso al Parlamento europeo.

88. Per quanto riguarda la cooperazione rafforzata, il 16 maggio 2006 è stata adottata la relazione sul funzionamento della **rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale** prevista per il 2005. Inoltre, sulla base di tale relazione è prevista una proposta modificata per il quarto trimestre del 2007. Si sono registrati progressi anche nelle attività della rete giudiziaria europea in materia civile e nelle banche dati sulla giurisprudenza inerente agli strumenti europei.

89. Quanto all'ordinamento giuridico internazionale, il programma dell'Aia invita ad assicurare coerenza tra l'ordinamento giuridico dell'UE e quello internazionale e a continuare ad intensificare le relazioni e la cooperazione con organizzazioni internazionali.

90. Il 5 ottobre 2006 il Consiglio ha adottato una decisione sull'adesione della Comunità alla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato. L'adesione ha avuto luogo il 3 aprile 2007.

91. La ratifica 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 responsabilità genitoriale e di misure per la tutela dei

minori è attualmente bloccata per le divergenze tra il Regno Unito e la Spagna sulla questione di Gibilterra. I negoziati sono in corso.

2. MONITORAGGIO DEL RECEPIMENTO A LIVELLO NAZIONALE

2.1. Metodologia

92. Gli strumenti legislativi interessati sono quelli soggetti a recepimento nel diritto interno degli Stati membri, ossia le **direttive** e le **decisioni quadro**. Ai fini della presente relazione, la data limite è il **31 marzo 2007**.

93. La tabella all'allegato 2 riprende l'insieme degli strumenti il cui termine di recepimento è scaduto alla data limite.

94. La **metodologia** seguita per la presente relazione è quella descritta nella relazione sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2005[17].

2.2. Monitoraggio per politica

2.2.1. Orientamenti generali

95. Nell'attuale quadro normativo, in materia di **diritti fondamentali**, è rilevante soltanto l'attuazione della direttiva 95/46/CE sulla protezione dei dati personali. La direttiva ha raggiunto il duplice obiettivo di assicurare ai cittadini un livello elevato di tutela della vita privata e di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei dati personali nell'UE. Conformemente alla comunicazione sul seguito dato al programma di lavoro per una migliore applicazione della direttiva sulla protezione dei dati, adottata il 7 marzo 2007[18], tutti gli Stati membri hanno comunicato le misure nazionali di recepimento. In alcuni Stati membri l'attuazione è però carente. Alcuni non hanno recepito una serie di importanti disposizioni, in altri casi il recepimento o l'attuazione pratica non è conforme alla direttiva o esula dal margine di manovra accordato agli Stati membri. Sono vari i procedimenti di infrazione avviati per inosservanza o errata applicazione della direttiva, uno dei quali è alla fase del parere motivato.

96. Dieci Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione in relazione alla decisione quadro riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di **traffico illecito di stupefacenti**.

2.2.2. Cittadinanza dell'Unione

97. A partire dal 30 aprile 2006 la direttiva 2004/38/CE, che consolida e aggiorna il **diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione** e dei loro familiari, abroga e sostituisce una serie di strumenti giuridici in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e di paesi terzi. Questo strumento giuridico segna un **importante passo avanti per il diritto alla libera circolazione** dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. Dopo un iniziale ritardo nel recepimento della direttiva (il 15 dicembre 2006 sono stati inviati pareri motivati per mancata comunicazione ad almeno tredici Stati membri), gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi; attualmente sono quattro gli Stati membri che non adempiono all'obbligo di comunicazione e la Commissione sta esaminando le comunicazioni ricevute.

---

17 COM(2006) 333 definitivo.
18 COM(2007) 87 definitivo.

98. Per quanto riguarda la precedente legislazione comunitaria sulla libera circolazione delle persone, non più in vigore, sono tuttora pendenti vari procedimenti di infrazione per inosservanza o errata applicazione a carico di cinque Stati membri, alcuni dei quali hanno già ricevuto la lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE.

2.2.3. Asilo, migrazione e frontiere

99. Nel settore dell'**asilo**, la relazione del 2006 evidenzia risultati tuttora **molto soddisfacenti** sul fronte delle attività di EURODAC. **Deludenti** invece sono i dati per quanto riguarda la comunicazione delle misure di recepimento di strumenti come la direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Cinque Stati membri sono ancora inadempienti e i progressi realizzati negli ultimi anni sono piuttosto limitati. Svariati procedimenti di infrazione per mancata comunicazione sono in fase di contenzioso. Quanto alla più recente direttiva recante norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, sedici Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione, con conseguente avvio di procedimenti di infrazione.

100. In materia di **migrazione legale**, sono rispettivamente otto e undici gli Stati membri che non hanno ancora comunicato le misure di recepimento della direttiva sul diritto al ricongiungimento familiare e della direttiva sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i cui termini di recepimento sono scaduti da più di un anno. Quanto alle recenti direttive sull'ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio o di attività simili e sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale, avrebbero dovuto essere attuate nel periodo considerato dalla presente relazione; sono invece rispettivamente diciassette e undici gli Stati membri che accusano ritardi nel recepimento.

101. Riguardo all'**immigrazione clandestina**, procede il recepimento dei tre strumenti giuridici meno recenti, ma uno Stato membro sembra avere gravi difficoltà. Quanto agli strumenti più recenti, il recepimento è deludente: sette Stati membri non hanno ancora recepito la direttiva relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea, e in alcuni casi è stata adita la Corte di giustizia, e nove Stati membri sono in ritardo nel recepimento della direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.

2.2.4. Sicurezza

102. È difficile valutare l'attuazione degli strumenti di **lotta alla criminalità organizzata** e di **cooperazione di polizia e doganale**, specie delle convenzioni e relativi protocolli adottati in base al titolo VI del trattato UE, dato che tali strumenti non prevedono né l'obbligo formale di comunicazione per gli Stati membri, né relazioni di attuazione a livello nazionale. Al momento, la **ratifica in tempi rapidi** resta la priorità principale.

103. È molto difficile valutare il rispetto o l'applicazione a livello nazionale degli strumenti giuridici in materia di terrorismo e prevenzione e lotta della criminalità organizzata, in quanto tali strumenti spesso non prevedono la pubblicazione di relazioni né obbligano gli Stati membri a comunicare le misure nazionali pertinenti. Per quanto riguarda la decisione quadro concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria, cinque Stati membri non hanno ancora

comunicato le misure nazionali di recepimento, nonostante siano trascorsi quasi sette anni dalla scadenza del termine.

104. In materia di **cooperazione di polizia e doganale**, prosegue il processo di ratifica della convenzione Napoli II. Servono tuttavia gli sforzi ulteriori di alcuni Stati membri per migliorare il livello di recepimento della posizione comune sullo scambio di dati con Interpol.

2.2.5. Giustizia

2.2.5.1. Giustizia penale

105. Nel settore del **reciproco riconoscimento**, tutti gli Stati membri hanno comunicato le misure nazionali di recepimento della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo, ma almeno quattro devono ancora produrre sforzi per conformarsi del tutto alla decisione quadro. A metà 2007 il Consiglio pubblicherà una relazione sulla sua attuazione pratica, sintetizzando i risultati principali di circa dieci Stati membri valutati a quella data.

106. L'attuazione della decisione quadro relativa all'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio è deludente. A più di diciotto mesi dalla scadenza del termine di attuazione, tredici Stati membri non hanno ancora adempiuto all'obbligo di comunicazione, o l'hanno fatto solo in parte.

107. Mancano ancora i dati sulla decisione quadro relativa alle sanzioni pecuniarie.

108. Per quanto riguarda l'armonizzazione degli strumenti nel settore della **cooperazione giudiziaria** penale, nel periodo considerato dalla presente comunicazione la Commissione ha pubblicato un numero limitato di relazioni -sugli strumenti relativi ai mezzi di pagamento diversi dai contanti, al riciclaggio di denaro, agli strumenti o proventi di reato, alla tratta di esseri umani e all'ingresso, al transito e al soggiorno illegali-, le quali indicano tutte un livello di recepimento globalmente insoddisfacente negli Stati membri valutati. Il numero di Stati membri ancora inadempienti all'obbligo di comunicazione varia, ma rimane elevato.

109. Quanto alla decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, i venticinque Stati membri hanno comunicato le rispettive misure di recepimento, ma non tutti l'hanno recepita completamente. La seconda relazione, che riguarderà tutti gli Stati membri ed è prevista per metà 2007, fornirà maggiori informazioni.

110. Si rilevano progressi nella ratifica, da parte di quattro Stati membri dell'UE-10, della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli.

2.2.5.2. Giustizia civile

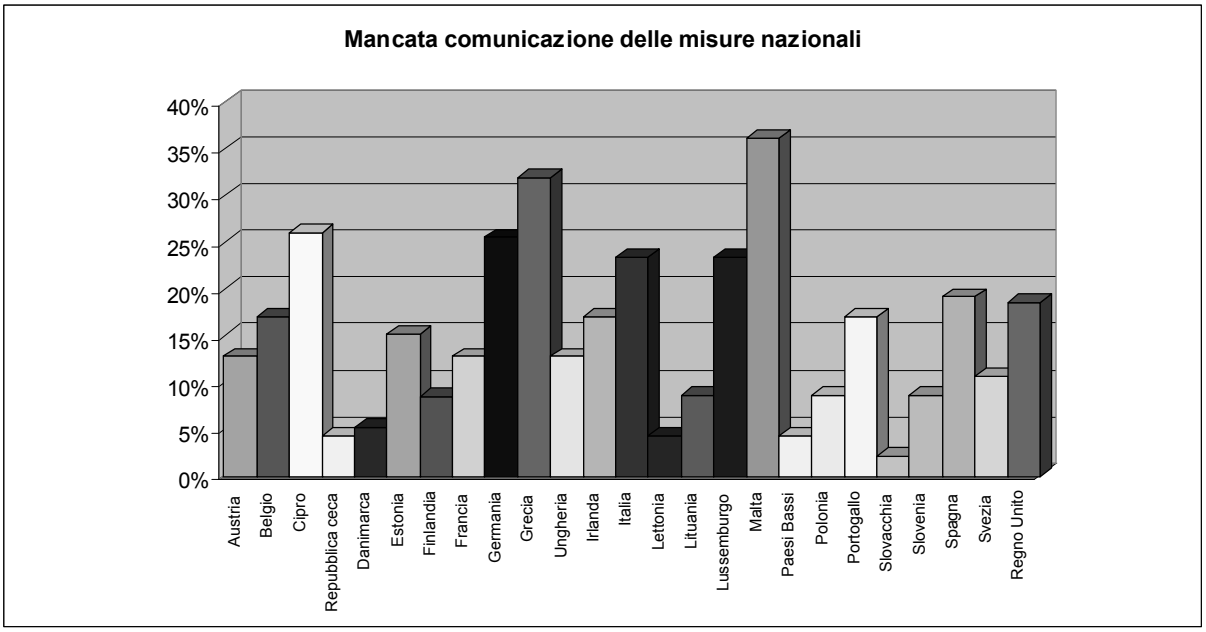
111. Il recepimento della direttiva sul **patrocinio a spese dello Stato** e di quella relativa all'**indennizzo delle vittime di reato** può ritenersi soddisfacente, nonostante rimangano alcune inadempienze di uno e quattro Stati membri rispettivamente, che non hanno ancora assolto del tutto l'obbligo di comunicazione.

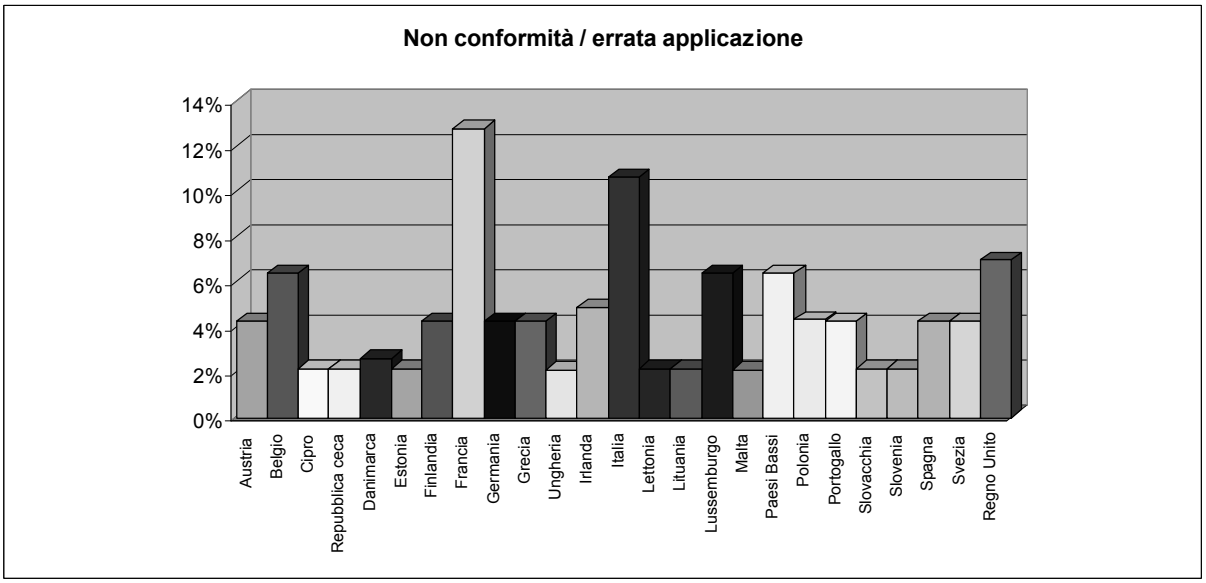
112. Nel 2007 sarà valutata l'applicazione di due regolamenti, uno sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, l'altro concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Per quanto riguarda il regolamento "Bruxelles II bis" (competenza, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità

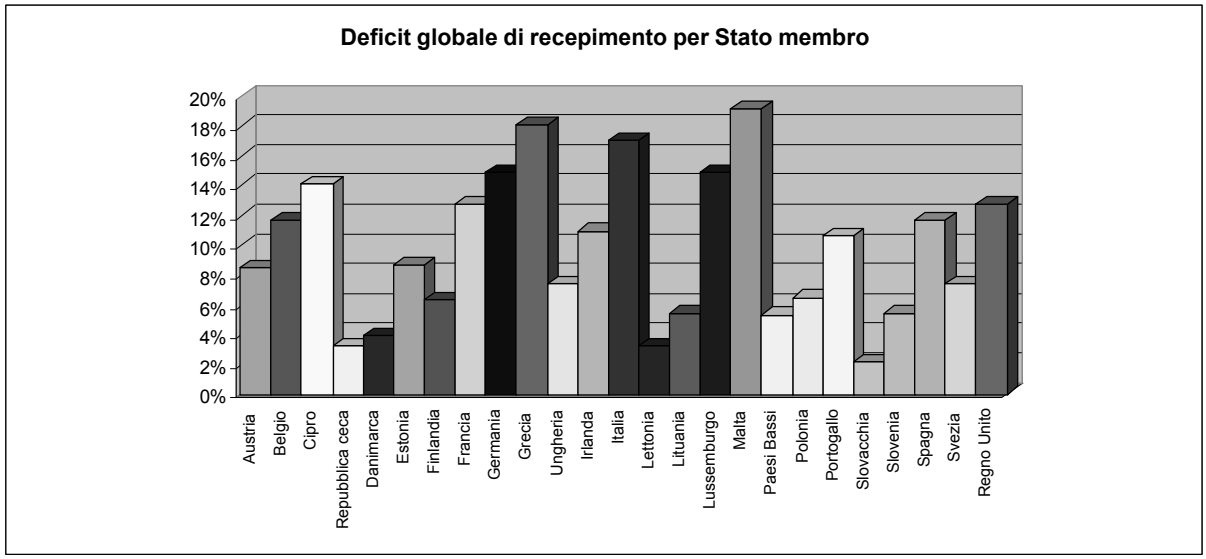
genitoriale), tutti gli Stati membri hanno trasmesso informazioni sui giudici e sui mezzi d'impugnazione.

2.3. Monitoraggio per Stato membro

113. I seguenti dati globali prescindono dallo strumento e sono deducibili dai due indicatori riportati nella tabella di cui all'allegato 2. Le prime due tabelle illustrano la situazione di ciascuno Stato membro in relazione, la prima, alla mancata comunicazione delle misure di attuazione, la seconda alla non conformità o errata applicazione. La terza tabella rispecchia invece il deficit di attuazione per singolo Stato membro, in relazione a entrambi gli indicatori.







3. CONCLUSIONI

114. Questo secondo esercizio di monitoraggio del programma dell'Aia rivela una **notevole disparità** tra il livello dell'adozione (UE) e il livello dell'**attuazione (nazionale)** dei singoli strumenti: l'adozione istituzionale è stata generalmente positiva nelle materie del titolo IV del trattato CE; l'attuazione nazionale, invece, carente.

115. Nonostante i notevoli progressi a livello dell'UE, **l'attuazione globale del programma risulta inferiore rispetto al 2005**, principalmente perchè nelle materie del terzo pilastro (prevenzione e lotta alla criminalità organizzata, cooperazione di polizia e doganale, gestione delle crisi in ambito UE e cooperazione giudiziaria penale) i **progressi** sono stati **insufficienti**.

116. Eppure, ci sono stati anche importanti progressi. Rispetto al 2005, i **risultati** del 2006 nei settori -essenzialmente del primo pilastro- relativi al rispetto e alla protezione dei diritti fondamentali, alla politica in materia di droga, all'asilo e alla migrazione, alle politiche dei visti e delle frontiere e alla cooperazione giudiziaria in materia civile sono stati **migliori**.

117. Per quanto riguarda la comunicazione delle misure nazionali di recepimento degli **strumenti giuridici del titolo IV del trattato CE**, alcuni Stati membri dell'UE-15 hanno fatto qualche passo avanti rispetto alla situazione constatata nella relazione dell'anno scorso. In linea generale, anche gli Stati membri dell'UE-10 hanno progredito nell'adempimento dell'obbligo di comunicazione. Per contro, la situazione rimane deludente sia per il numero di Stati membri che non hanno rispettato il termine di recepimento, sia per il ritardo, spesso superiore a un anno o in alcuni casi di parecchi anni, con cui provvedono al recepimento.

118. Per quanto concerne gli **strumenti giuridici del titolo VI del trattato UE**, è opportuno intensificare gli sforzi per un'attuazione puntuale e completa. Nonostante gli innegabili progressi degli Stati membri nel 2006, in relazione ad alcuni strumenti giuridici la comunicazione delle misure di recepimento delle decisioni quadro è avvenuta con lunghi ritardi, talvolta di parecchi anni. Conseguenza di questi ritardi e del mancato recepimento a livello nazionale degli strumenti UE è un **quadro normativo "virtuale"** della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Inoltre, il recepimento da parte degli Stati membri esaminati è spesso incompleto o inesatto.

119. Sebbene diverse ragioni giustifichino il calo del 2006, i progressi modesti nei settori del titolo VI del trattato UE **confermano le preoccupazioni** espresse dalla Commissione nella relazione annuale del 2005.

120. Questa tendenza negativa rende ancor più valida la valutazione della Commissione nella comunicazione del 28 giugno 2006 "Attuazione del programma dell'Aia: prospettive per il futuro" sulla necessità di **migliorare il processo decisionale** nei settori del titolo VI del trattato UE.

121. Come evidenziava il Consiglio europeo del dicembre 2006, i meccanismi decisionali che si applicano negli ambiti della giustizia e degli affari interni non sempre contribuiscono all'efficacia del processo decisionale. La Commissione ribadisce che, per progredire verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei settori del titolo VI del trattato UE, è opportuno adottare procedure decisionali più efficaci, più trasparenti e più affidabili.