



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.9.2011  
COM(2011) 564 definitivo

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

**La cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni all'interno del  
partenariato orientale**

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

**La cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni all'interno del  
partenariato orientale**

**1. INTRODUZIONE**

Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo del 2 dicembre 2009<sup>1</sup>, ha evidenziato l'importanza della **dimensione esterna delle politiche in materia di giustizia e affari interni** (in appresso: **GAI**) per realizzare gli obiettivi previsti dal programma e la necessità di una loro piena coerenza con tutti gli altri aspetti della politica estera dell'Unione europea.

L'azione dell'Unione europea nell'ambito della dimensione esterna del settore GAI è cresciuta costantemente negli ultimi anni, guidata, fra l'altro, dai seguenti principi: 1) rispetto della **democrazia**, dei **diritti fondamentali** e dello **Stato di diritto**; 2) **partenariato con i paesi terzi**, in particolare con i paesi vicini; 3) maggior coordinamento e **scambio di informazioni** sulle iniziative dell'Unione e degli Stati membri, con il pieno ricorso a tutti gli strumenti disponibili.

Il programma di Stoccolma invita la Commissione a elaborare un piano su come portare avanti la cooperazione nel settore GAI con i paesi del partenariato orientale. La necessità di tale cooperazione è stata ulteriormente ribadita nella comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante del 25 maggio 2011 dal titolo "*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*"<sup>2</sup> e nelle conclusioni del Consiglio Affari esteri del 20 giugno 2011, approvate dal Consiglio europeo di giugno. Anche la revisione in corso dell'approccio globale in materia di migrazione sottolinea la necessità di progredire in questo settore.

Agevolare i **contatti interpersonali** e al contempo promuovere i **diritti fondamentali** e rafforzare lo **Stato di diritto**, potenziando il sistema giudiziario e impegnandosi nella cooperazione giudiziaria, si è rivelato importante come prerequisito per il mantenimento della pace e della stabilità e incide positivamente sullo **sviluppo economico, culturale e sociale** di tutti i paesi coinvolti.

È questo uno dei principi ispiratori del **partenariato orientale** (in appresso: PO) che l'Unione europea ha istituito con l'Armenia, l'Azerbaijan, la Bielorussia, la Georgia, la Repubblica moldova (in appresso: Moldova) e l'Ucraina in occasione del vertice di Praga del 2009. **Accrescere la mobilità dei cittadini in un ambiente sicuro e ben gestito** rimane un obiettivo centrale del partenariato orientale, che implica come primo passo accordi di facilitazione del rilascio del visto e di riammissione. Una volta che detti accordi saranno conclusi e realmente attuati, l'UE e i paesi partner procederanno per gradi verso regimi di

---

<sup>1</sup> "Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", 17024/09.

<sup>2</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, la Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento", COM(2011) 303 definitivo.

esenzione dal visto, a tempo debito e valutando caso per caso, purché sussistano le condizioni di una mobilità ben gestita e nel rispetto della sicurezza. Il prossimo vertice di Varsavia sul partenariato orientale del 29-30 settembre 2011 dovrebbe confermare gli obiettivi principali e dare nuovo slancio al partenariato, anche nel settore GAI.

La lotta contro le droghe illecite costituisce un problema complesso in termini sanitari, sociali e di sicurezza, che richiede l'intervento di diversi settori GAI; dovrebbe pertanto mantenere un ruolo importante nel contesto della cooperazione con il partenariato orientale.

Il dialogo e la cooperazione con i partner orientali nel settore GAI sono già ben avviati, a livello sia bilaterale che multilaterale. Non è quindi necessario delineare nuovi quadri, ma piuttosto **consolidare, razionalizzare e completare quelli esistenti**.

Facendo tesoro dell'esperienza e degli insegnamenti tratti dai primi anni di cooperazione nell'ambito del partenariato orientale, la presente comunicazione enuncia proposte concrete volte a **approfondire ulteriormente la cooperazione politica e operativa** verso la creazione di uno **spazio comune GAI tra l'Unione europea e i suoi partner orientali**:

- **consolidare i quadri esistenti** del dialogo e della cooperazione, definendo peraltro i principi della cooperazione, e
- **valutare i progressi realizzati** finora e **proporre orientamenti** per rafforzare ulteriormente la cooperazione, anche per quanto riguarda le priorità tematiche.

## 2. CONSOLIDARE L'ATTUALE QUADRO ISTITUZIONALE DEL DIALOGO E DELLA COOPERAZIONE: PRINCIPI E STRUTTURE

### 2.1. Principi della cooperazione

Il consolidamento della cooperazione attuale nel settore della giustizia e degli affari interni con i paesi del partenariato orientale dovrebbe basarsi su quattro **principi fondamentali**:

***differenziazione*** – l'ulteriore approfondimento della cooperazione in ambito GAI con ciascun partner orientale dovrebbe dipendere dai progressi che ogni singolo paese ha conseguito nel programma nazionale di riforma del settore GAI e nella realizzazione di tutte le politiche attinenti, progressi che saranno sorvegliati in stretta cooperazione con il paese partner;

***condizionalità*** – il rafforzamento ulteriore della cooperazione con i partner orientali dovrebbe essere graduale e dipendere dai progressi compiuti e dal conseguimento dalla cooperazione nei settori concordati;

***coerenza politica*** – l'approccio alla cooperazione nel settore GAI con i partner orientali andrebbe considerato nel contesto generale della politica estera dell'UE, coerentemente con altre politiche pertinenti dell'Unione e con la cooperazione con altri paesi della regione;

***cooperazione regionale*** – la promozione della cooperazione regionale è cruciale per far fronte alle sfide transfrontaliere nel settore GAI e dovrebbe essere ulteriormente perseguita.

Oltre ai principi enunciati, il dialogo, il sostegno e l'impegno con le **organizzazioni della società civile, comprese le comunità migranti e le autorità locali**, da parte sia dell'UE che

dei partner orientali, sono essenziali per favorire i contatti interpersonali e accrescere la mobilità e dovrebbero avere quindi un posto di rilievo nella cooperazione in ambito GAI.

## 2.2. Strutture della cooperazione

### 2.2.1. A livello bilaterale

Per evitare che le discussioni svolte nei diversi contesti si sovrappongano, viene proposta la seguente impostazione:

- le discussioni sulla cooperazione bilaterale in materia GAI dovrebbero continuare a svolgersi principalmente nell'alveo delle strutture istituite dagli **accordi di partenariato e di cooperazione** (e futuri **accordi di associazione**), in particolare dei rilevanti sottocomitati e dei dialoghi politici. Parallelamente, è opportuno proseguire e intensificare i dialoghi specificamente dedicati ai diritti umani;
- in occasione delle riunioni dei sottocomitati GAI occorrerebbe rendere conto dei risultati dei **comitati misti di riammissione** e dei **comitati per la facilitazione del visto** e dei progressi realizzati nell'ambito di eventuali **dialoghi sui visti**;
- a seconda dell'opportunità, i **partenariati per la mobilità** (PM) dovrebbero continuare a servire da quadro per il dialogo e la **cooperazione operativa sulla migrazione** in tutte le sue dimensioni: migrazione legale, lotta contro la migrazione irregolare, migrazione e sviluppo. Idealmente, le riunioni dei PM dovrebbero essere consecutive a quelle dei sottocomitati GAI e contribuire all'ordine del giorno di queste ultime. In funzione dei progressi realizzati e della situazione del paese in ordine alla migrazione, si dovrebbe **offrire a tutti i partner orientali** la possibilità di concludere un PM<sup>3</sup>;
- in linea con la valutazione in corso dell'approccio globale in materia di migrazione e al fine di migliorare l'equilibrio tematico, i partenariati per la mobilità esistenti dovrebbero favorire ulteriormente la cooperazione nel settore della **migrazione** e della **mobilità**. Per conseguire tale obiettivo tutti i partner coinvolti devono ribadire il loro impegno a livello politico e attuativo. Occorrerà sviluppare uno **strumento per monitorare gli effetti a lungo termine dei PM** sui flussi migratori, sulla gestione della migrazione e su altre rilevanti politiche nei paesi partner e nell'UE. Un monitoraggio costante permetterà anche di identificare carenze ed esigenze da soddisfare nel quadro dei PM. Per avere un impatto mirato e quanto più efficace, lo strumento di monitoraggio dovrà essere peraltro coerente con altri strumenti e quadri;
- **questioni altamente prioritarie**, quali la lotta contro la criminalità organizzata, in particolare la tratta di esseri umani, i problemi attinenti ai diritti umani e la corruzione, andrebbero trattate in modo sistematico nell'ambito dei quadri esistenti, in particolare i sottocomitati GAI e/o i dialoghi specifici sui diritti umani ed eventuali PM, allo scopo di **intensificare la cooperazione pratica** nell'ambito del partenariato orientale;

---

<sup>3</sup> Finora sono stati firmati due PM con paesi del PO (Moldova e Georgia) e un terzo (con l'Armenia) dovrebbe essere firmato a breve (si veda l'allegato).

- la **cooperazione in materia di lotta contro la droga** dovrebbe proseguire nell'ambito dei dialoghi politici bilaterali in corso con l'Ucraina. Occorrerebbe **ripetere** e **istituzionalizzare** i dialoghi bilaterali avviati dalla presidenza polacca (con Armenia, Moldova, Azerbaigian e Georgia), affinché consessi di questo tipo siano organizzati con tutti i paesi orientali;
- occorre promuovere ulteriormente una **cooperazione approfondita con le agenzie competenti** (FRONTEX, Europol, Eurojust, CEPOL, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e Agenzia per i diritti fondamentali), che dovrebbe continuare a essere trattata sistematicamente in occasione delle riunioni dei sottocomitati GAI e dei PM. Potrebbero essere associate, sulle materie di rispettiva competenza, altre istituzioni e agenzie quali la Fondazione europea per la formazione professionale (ETF) o l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT).

### 2.2.2. *A livello regionale e multilaterale*

Alcuni consessi regionali che vedono riuniti gli Stati membri dell'UE e i partner orientali offrono piattaforme per lo scambio di informazioni e buone prassi e per l'attuazione di iniziative transfrontaliere concrete (si veda l'allegato). Nell'intento di **armonizzare il quadro della cooperazione regionale e multilaterale e di renderlo più efficiente**, la Commissione formula le seguenti raccomandazioni:

- per garantire un adeguato orientamento e coordinamento politico, andrebbe considerata la possibilità di organizzare specifiche **riunioni GAI a livello ministeriale** nel contesto del partenariato orientale, che potrebbero tenersi, se opportuno, ogni anno per consentire di fare il punto sui progressi compiuti e proporre direttive per il futuro;
- per **razionalizzare** il quadro del dialogo e della cooperazione regionali, le questioni GAI andrebbero regolarmente inserite nel programma della **piattaforma multilaterale del partenariato orientale su democrazia, buon governo e stabilità**, dei relativi gruppi di esperti<sup>4</sup> e di altre piattaforme pertinenti, come la piattaforma 4, che promuove il dialogo sui contatti interpersonali. A questo obiettivo potrebbe contribuire la creazione di un nuovo **gruppo di esperti su migrazione e asilo** con il compito di inserire nel quadro del PO le migliori prassi e le esperienze acquisite grazie al "processo di Söderköping";
- poiché **il processo di Praga e il processo di Budapest** presentano ampie sovrapposizioni, è opportuno che quest'ultimo sia in parte inglobato nel primo in modo da renderli **complementari dal punto di vista geografico**: il processo di Praga riguarderebbe l'Europa orientale e l'Asia centrale, mentre la "via della seta", l'Iran, il Pakistan e l'Afghanistan sarebbero coperti dal processo di Budapest. Ai fini di quest'ultimo, l'impegno della Turchia continuerebbe ad essere fondamentale.

---

<sup>4</sup> Sulla gestione integrata delle frontiere, sulla lotta contro la corruzione e sul miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario.

### 2.3. Coordinamento e assistenza finanziaria

Per rendere più operativo il partenariato orientale, occorre inoltre un **coordinamento efficace** tra le iniziative dell'UE e quelle degli Stati membri. Andrebbe istituito un **meccanismo leggero di controllo** delle azioni intraprese da tutti gli interessati, che comprenda una relazione annuale sulle attività realizzate nel settore GAI.

L'esigenza di potenziare ulteriormente la cooperazione regionale tra l'UE e i partner orientali è uno dei principali obiettivi nel settore GAI per i prossimi anni e richiede un'**assistenza finanziaria sostanziale e flessibile**. In particolare, è opportuno incrementare la creazione di reti tra l'UE e i paesi del PO, e sostenere progetti e programmi finalizzati ad affrontare questioni transfrontaliere e problemi analoghi che riguardano entrambe le regioni. L'UE dovrebbe inoltre valutare l'opportunità di svolgere un **ruolo più incisivo nel coordinamento dei donatori** in questo settore, ad esempio istituendo meccanismi di consultazione dedicati a questioni GAI.

### 3. PROPORRE NUOVE INIZIATIVE DI DIALOGO E COOPERAZIONE NEL SETTORE GAI: PRIORITÀ TEMATICHE

Per rafforzare il partenariato sulle questioni di giustizia e affari interni occorre attuare un ampio ventaglio di misure. È opportuno che l'UE e gli Stati membri continuino a incoraggiare e sostenere i partner orientali nella realizzazione di tutte le iniziative necessarie, anche mediante **misure di potenziamento delle capacità, scambio di informazioni e buone prassi**, nonché, ove opportuno e nel rispetto della ripartizione delle competenze, introducendo le opportune misure legislative e politiche in materia di migrazione e mobilità, sicurezza e protezione dei dati, giustizia e diritti fondamentali. Laddove possibile, le misure illustrate di seguito dovrebbero figurare negli accordi di associazione attualmente in corso di negoziato.

#### 3.1. Migrazione, mobilità e asilo

##### 3.1.1. *Raccolta, analisi e uso efficace dei dati per elaborare decisioni politiche basate su elementi concreti*

Per migliorare i sistemi di raccolta e analisi dei dati nei paesi del partenariato orientale è già stata investita una mole notevole di lavoro e risorse. Attualmente è in corso di preparazione un **profilo migratorio** esteso nel quadro del partenariato per la mobilità con la Moldova e per tutti gli altri partner orientali nell'ambito del progetto, finanziato dall'UE, "Instaurare partenariati in materia di migrazione". Tuttavia la **mancaza di dati statistici pertinenti, facilmente accessibili e affidabili** nella regione, la **scarsa qualità** dei dati esistenti e la **disparità in termini di definizioni, metodologie statistiche e indicatori** utilizzati nei diversi paesi della regione compromette notevolmente l'esattezza delle informazioni disponibili sulla migrazione e, per estensione, l'accuratezza delle decisioni politiche prese in base a dati concreti.

È necessario sostenere gli **istituti nazionali di statistica** affinché sviluppino le capacità di produrre statistiche pertinenti e assumano il ruolo di coordinatori delle attività statistiche. Occorre inoltre incoraggiare una futura **armonizzazione degli indicatori e delle metodologie statistiche** nella regione del partenariato orientale. L'UE dovrebbe promuovere la

realizzazione, nei paesi del PO, del formato HIMS<sup>5</sup> di sondaggi armonizzati sulla migrazione, allo scopo di raccogliere dati sul fenomeno, sulle sue cause e conseguenze.

Laddove opportuno, e nel pieno rispetto del **principio del segreto statistico**, occorre promuovere l'inserimento di domande relative alla migrazione **nei censimenti e nei sondaggi sulle famiglie in ambito nazionale**, per ottenere una fonte affidabile e stabile di dati comparabili.

L'UE dovrebbe incoraggiare e aiutare i paesi del partenariato orientale a rendersi titolari dei propri profili migratori in modo che possano servire anche **per migliorare la coerenza e la valutazione delle politiche**.

Infine, occorre potenziare l'impegno volto a favorire la **cooperazione tra istituti di ricerca** che si occupano di migrazione nell'UE e nei paesi del partenariato orientale.

### 3.1.2. *Migrazione legale, integrazione, migrazione e sviluppo*

La **migrazione legale**, se gestita bene, può soddisfare le esigenze del mercato del lavoro dei paesi di origine e dei paesi di destinazione, e contribuire efficacemente a ridurre la migrazione irregolare mettendo a disposizione dei migranti alternative legali. L'UE e gli Stati membri hanno collaborato con i paesi del partenariato orientale per facilitare la migrazione legale sulla base di iniziative e accordi bilaterali e nel quadro dei partenariati per la mobilità.

Per gettare le fondamenta di azioni future in questi settori, l'Unione sta effettuando uno studio su **costi e benefici dell'immigrazione di manodopera** dai paesi del partenariato orientale verso l'UE.

In linea con le esigenze del mercato del lavoro dei singoli Stati membri, l'UE e gli Stati membri dovrebbero valutare l'opportunità di **aprire ulteriori canali di migrazione legale** per i migranti dei paesi del partenariato orientale. Parallelamente occorre prendere provvedimenti contro lo "spreco di cervelli" e la perdita di competenze e capitale umano, quali **meccanismi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro**, la **migrazione circolare**, una cooperazione rafforzata sulla **trasferibilità dei diritti di sicurezza sociale** e il **riconoscimento di competenze e qualifiche**. A tale proposito andrebbe sottolineato il ruolo della Fondazione europea per la formazione professionale.

I **partenariati per la mobilità** costituiscono un quadro particolarmente utile per accrescere la mobilità e gestire meglio la migrazione. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero considerare specialmente l'opportunità di agevolare la **migrazione legale** e la **mobilità all'interno dell'UE di studenti, accademici e ricercatori**.

Andrebbero inoltre prese iniziative per evitare la fuga dei cervelli dai paesi del partenariato orientale: a questo proposito, l'UE e gli Stati membri insieme ai partner orientali dovrebbero esplorare a fondo le opportunità offerte dalla **migrazione circolare** e dal **sostegno volto a coinvolgere le comunità di emigrati nello sviluppo del paese di origine**.

---

<sup>5</sup> Il progetto HIMS (*Household International Migration Surveys*), elaborato nell'ambito del programma MEDSTAT di assistenza tecnica ai paesi meridionali della PEV, mira a raccogliere dati sulla migrazione, comprese le cause e le conseguenze del fenomeno.

L'**integrazione** dei migranti nelle società che li ospitano è una sfida, tanto per gli Stati membri dell'UE quanto per i partner orientali, che fa appello alla cooperazione tra autorità a tutti i livelli (locale, regionale e nazionale) e con la società civile, in particolare le associazioni di migranti.

L'UE dovrebbe fornire ulteriore sostegno per **accrescere le capacità** dei paesi partner di rispondere efficacemente alle esigenze dei migranti nell'ambito delle politiche pubbliche nazionali, specialmente quelle sociali. L'Unione dovrebbe inoltre incoraggiare i paesi del partenariato orientale a sensibilizzare le popolazioni locali e le comunità di immigrati sull'importanza della **lotta contro la xenofobia** e del **rispetto dei diritti**. La cooperazione dovrebbe inoltre estendersi anche alla formulazione di politiche che rispondano alle esigenze delle **famiglie** dei migranti **rimaste nel paese di origine** e che affrontino altre conseguenze sociali dell'emigrazione sulle comunità locali.

Le **rimesse** sono un'importante fonte di reddito per i paesi del partenariato orientale. Nel 2009 le rimesse degli immigrati in Azerbaigian, Armenia, Georgia, Moldova e Ucraina hanno quasi raggiunto i 4 miliardi di euro<sup>6</sup>.

Data la funzione delle rimesse nell'economia dei paesi del PO, l'UE e i partner orientali dovrebbero proseguire gli sforzi finora compiuti per **ridurre i costi delle rimesse** e promuoverne l'**uso sostenibile**. Oltre alla tradizionale attenzione alle rimesse, occorrono iniziative a favore dei risparmi dei migranti e che consentano di incanalare i risparmi verso investimenti nei paesi di origine, in modo da mettere a disposizione fondi come capitale di avviamento per investitori e imprenditori, in particolare le PMI.

I partner orientali sono alle prese con sfide analoghe per quanto riguarda la migrazione legale e la cooperazione in questo settore potrebbe aiutare a fornire risposte adeguate.

Per quanto riguarda la cooperazione sulla **migrazione tra i paesi del partenariato orientale**, si potrebbe valutare l'opportunità di appoggiare una serie di possibili iniziative a livello regionale, tra cui la raccolta, l'armonizzazione, l'analisi e lo scambio di dati pertinenti per la migrazione o la creazione di una **rete di informazioni sulla migrazione** destinata a potenziare la cooperazione e lo scambio di migliori prassi tra le autorità competenti dei paesi del PO. Andrebbero inoltre incoraggiate iniziative volte a favorire la **mobilità delle persone tra i paesi del PO**.

### *3.1.3. Lotta alla migrazione irregolare e cooperazione su riammissione, rimpatrio e reintegrazione*

L'obbligo di riammettere i propri cittadini non legalmente autorizzati a entrare o soggiornare in un altro paese deriva da un principio di diritto consuetudinario internazionale e incombe a tutti gli Stati. Gli **accordi di riammissione dell'Unione europea** comprendono disposizioni volte ad agevolare e accelerare le procedure di riammissione di coloro che soggiornano senza autorizzazione sul territorio degli Stati membri dell'Unione. Gli accordi di riammissione sono uno strumento importante della lotta contro la migrazione irregolare e in quanto tali segnano un importante passo avanti verso una maggiore mobilità. Fino ad oggi tre partner orientali (Ucraina, Moldova e Georgia) hanno siglato con l'UE un accordo di riammissione e parallelamente un accordo di facilitazione del visto.

<sup>6</sup> Banca mondiale, "Migration and Remittances Factbook 2011".

L'UE dovrebbe continuare a sviluppare la cooperazione in materia di riammissione con gli altri paesi del partenariato orientale e cercare di concludere **accordi di riammissione** parallelamente ad accordi di facilitazione del visto con l'**Armenia**, l'**Azerbaijan** e la **Bielorussia**. La Commissione è già stata autorizzata a negoziare un accordo di riammissione con la Bielorussia e, contestualmente alla presente comunicazione, si accinge a presentare le proposte per ottenere autorizzazioni analoghe con l'Armenia e l'Azerbaijan. Il Consiglio dovrebbe adottare appena possibile le necessarie direttive di negoziato.

In più, l'UE dovrebbe continuare a sostenere i partner orientali nello sforzo di **potenziare le capacità** per poter prevenire e combattere l'immigrazione irregolare e favorire la reintegrazione sostenibile dei rimpatriati.

#### *3.1.4. Favorire la mobilità a breve termine*

L'**esenzione dal visto** è un obiettivo per tutti e sei i paesi del partenariato orientale che andrebbe riconosciuto in quanto tale, proseguendo attivamente la cooperazione in questo senso. Una cooperazione efficace in materia di riammissione (anche tramite l'attuazione effettiva degli accordi di riammissione dell'Unione), un'applicazione corretta ed efficace degli accordi di facilitazione del visto e una partecipazione attiva del paese partner al dialogo e alla cooperazione in tutti i settori oggetto della presente comunicazione dovrebbero permettere l'apertura di un dialogo sulla liberalizzazione del visto.

Gli **accordi di facilitazione del visto** (AFV), importante strumento per agevolare la mobilità a breve termine, rappresentano un primo passo in direzione della liberalizzazione del visto. Finora sono entrati in vigore tre AFV, con la Moldova, l'Ucraina e la Georgia.

Tanto l'Unione europea quanto i paesi partner sono chiamati a garantire l'**applicazione efficace e corretta** degli AFV. Per la Moldova e l'Ucraina, in particolare, è importante concludere rapidamente i negoziati in corso per un nuovo AFV ampliato.

Coerentemente con i propri impegni politici, l'UE dovrebbe concludere accordi analoghi anche con gli altri partner orientali, cioè l'Armenia, l'Azerbaijan e la Bielorussia. Per quest'ultimo paese sono state già adottate le direttive di negoziato, mentre quelle per l'Armenia e l'Azerbaijan dovrebbero essere adottate quanto prima dal Consiglio.

Parallelamente, gli Stati membri dovrebbero intensificare i lavori in corso nel quadro della **cooperazione locale Schengen** in tutti i paesi del partenariato orientale, al fine di garantire la massima **armonizzazione delle procedure di rilascio del visto** e di sfruttare pienamente le opportunità offerte dal **codice dei visti**, come l'esenzione dai diritti di rilascio per talune categorie di persone e il rilascio di visti per ingressi multipli e visti di lunga durata a beneficio di studenti, accademici, ricercatori e uomini d'affari. Inoltre, per facilitare ulteriormente la procedura di domanda del visto, gli Stati membri dell'UE dovrebbero cercare di migliorare la copertura consolare nello spazio del PO.

Il **dialogo sui visti** è il contesto in cui discutere le precondizioni per la liberalizzazione dei visti, autorizzando l'esenzione dal visto per i viaggi di breve durata tra l'UE e il paese interessato. Il dialogo si basa sull'effettivo raggiungimento, da parte del paese partner, di una serie di parametri relativi a una vasta gamma di questioni attinenti al GAI. Una volta ultimata la fase esplorativa, i dialoghi sui visti proseguono secondo piani d'azione personalizzati in due fasi. L'UE ha presentato finora due **piani d'azione per la liberalizzazione del visto** a paesi del partenariato orientale: all'Ucraina nel novembre 2010 e alla Moldova nel gennaio 2011.

I piani d'azione riguardano temi cruciali del settore giustizia e affari interni, quali la sicurezza dei documenti, la gestione delle frontiere e della migrazione, la politica di asilo, l'ordine pubblico e la sicurezza, compresa la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, nonché questioni attinenti alle relazioni esterne e ai diritti fondamentali. I piani contengono una **prima serie di criteri** relativi al **quadro politico** (legislazione e pianificazione) e una **seconda serie** di parametri più specifici, riguardanti l'**attuazione effettiva e sostenibile** di misure dirette a produrre risultati concreti sul terreno.

Piani d'azione per la liberalizzazione del visto così concepiti potrebbero servire come **utili modelli** per altri partner orientali, tenendo conto della natura specifica e dei **progressi** indipendenti **di ciascun paese** e della **coerenza all'interno della regione**.

L'UE continuerà a sostenere gli sforzi di Ucraina e Moldova nell'attuazione dei piani d'azione per la liberalizzazione del visto. La Commissione **referirà regolarmente** al Consiglio e al Parlamento europeo sui progressi conseguiti nella realizzazione dei piani d'azione. Le prime relazioni di valutazione sull'Ucraina e sulla Moldova sono presentate contestualmente alla presente comunicazione.

### *3.1.5. Sistemi funzionanti di asilo e protezione internazionale conformi agli obblighi internazionali*

La maggior parte dei paesi del partenariato orientale hanno realizzato progressi nell'adozione della legislazione diretta a fornire **protezione internazionale** a chi ne ha bisogno. Sussistono tuttavia **notevoli carenze** per quanto riguarda sia i **quadri normativi** che la loro **attuazione**. L'UE ha aiutato i paesi del PO a potenziare la loro capacità di protezione, fra l'altro mediante il programma di protezione regionale per Bielorussia, Moldova e Ucraina, la cui seconda fase è iniziata nel 2011.

L'UE continuerà a incoraggiare i partner orientali a **completare il quadro normativo in materia di protezione** e a garantirne l'**effettiva attuazione**. L'Unione continuerà inoltre ad assistere questi paesi nell'ulteriore sviluppo degli organismi e nella formazione del personale preposto a espletare le procedure di determinazione dello status di rifugiato, fornendo inoltre sostegno allo sviluppo di politiche nazionali per l'**integrazione dei rifugiati**. Laddove opportuno, l'assistenza sarà fornita in cooperazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), che ha il compito di sostenere i paesi partner in tutti i settori della cooperazione pratica in materia di asilo.

## **3.2. Gestione integrata delle frontiere**

L'Unione europea, insieme a organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e ad altri paesi donatori, sostiene i paesi del PO tramite numerose iniziative sulla gestione delle frontiere quali la **missione dell'UE di assistenza alle frontiere** (EUBAM) in Ucraina e Moldova e il progetto di **gestione integrata delle frontiere nel Caucaso meridionale** (SCIBM). Inoltre, l'**iniziativa faro del partenariato orientale** definisce il quadro politico per progetti di gestione integrata delle frontiere finanziati tramite lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI). Questi progetti mirano ad aumentare le capacità operative organizzando attività di potenziamento di tali capacità specifiche per paese e contribuendo in tal modo a creare moderni sistemi di formazione nei paesi in

questione<sup>7</sup>. Nonostante i notevoli progressi registrati in questo settore, occorre impegnarsi ulteriormente per elaborare **strategie globali di formazione** e per **migliorare le capacità istituzionali**, specialmente per una gestione efficace dei valichi di confine.

In fatto di gestione efficace delle frontiere, **FRONTEX** ha un ruolo importante da svolgere e prosegue la cooperazione operativa sullo scambio di informazioni, l'analisi dei rischi, la formazione, le operazioni congiunte e i progetti pilota. Finora FRONTEX ha firmato **accordi operativi** con le autorità competenti di Moldova, Georgia, Ucraina e Bielorussia, in esito ai quali le guardie di frontiera di questi paesi partecipano già in qualità di osservatori a operazioni congiunte coordinate da FRONTEX e beneficiano di alcune delle offerte di formazione elaborate da FRONTEX in cooperazione con gli Stati membri dell'UE.

Occorre sostenere lo sviluppo e la successiva attuazione di **strategie di gestione integrata delle frontiere** in tutti i paesi del partenariato orientale, nel quadro delle iniziative esistenti.

La conclusione di **accordi operativi** tra FRONTEX e le autorità competenti dell'Armenia e dell'Azerbaijan contribuirà a realizzare ulteriormente il concetto di gestione integrata delle frontiere e ad accrescere l'interoperabilità tra le guardie di frontiera degli Stati membri dell'UE e quelle dei due paesi.

Nel settore dell'**analisi dei rischi**, si potrebbe analizzare e sviluppare l'idea di reti regionali simili alla rete dei Balcani occidentali (WEBRAN).

### 3.3. Ordine pubblico e sicurezza

La sicurezza interna non può realizzarsi nell'isolamento dal resto del mondo, in particolare dai paesi europei limitrofi. È quindi importante garantire coerenza e **complementarità fra la dimensione interna e quella esterna della sicurezza dell'UE**. Come riconosciuto sia dalla strategia europea in materia di sicurezza<sup>8</sup> che dalla strategia di sicurezza interna<sup>9</sup>, le relazioni con i nostri partner sono di fondamentale importanza nella lotta contro le forme gravi di criminalità, la criminalità organizzata e il terrorismo.

#### 3.3.1. La sicurezza dei documenti di viaggio e d'identità

Garantire una maggiore sicurezza dei documenti è un passo necessario per beneficiare delle misure di facilitazione dei visti con l'Unione europea. Alcuni paesi del partenariato orientale cominciano a rilasciare ai propri cittadini passaporti biometrici e si adoperano per garantire **procedure di rilascio sicure**, specialmente per i documenti "originatori", l'iscrizione e la personalizzazione, fattori fondamentali per la credibilità internazionale e nazionale dei documenti personalizzati.

L'UE dovrebbe intensificare lo **scambio delle migliori prassi** con i partner orientali nel settore della sicurezza dei documenti, concentrandosi in particolare sull'introduzione di dati

<sup>7</sup> L'ENPI finanzia inoltre nel 2011 due progetti pilota destinati a: a) potenziare la capacità di sorveglianza e la cooperazione transfrontaliera ai confini tra le Repubbliche di Bielorussia e Ucraina; b) rafforzare le capacità di gestione delle frontiere tra Georgia e Armenia.

<sup>8</sup> "Strategia europea in materia di sicurezza: un'Europa sicura in un mondo migliore", adottata nel 2003 e riveduta nel 2008.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura", COM (2010) 673 definitivo.

biometrici nei documenti d'identità e di viaggio, garantendo l'**efficacia e l'integrità del processo di personalizzazione e i necessari dispositivi di protezione dei dati**. L'Unione dovrebbe altresì incoraggiare e aiutare i paesi del PO a rendere sicure le procedure di rilascio dei documenti e la gestione globale dell'identità, con l'introduzione di registri adeguati.

### 3.3.2. *La lotta contro la tratta degli esseri umani*

Secondo l'ultima relazione delle Nazioni Unite<sup>10</sup>, un alto numero di **vittime** e di **responsabili della tratta a fini di sfruttamento sessuale** in Europa è costituito da cittadini di paesi del partenariato orientale. La recente valutazione di Europol<sup>11</sup> evidenzia la partecipazione alla tratta degli esseri umani, e ad altre attività illecite, di gruppi criminali con base in tali paesi.

La lotta contro la tratta di esseri umani è una **priorità assoluta per l'Unione europea**, che su questo ha già ampiamente sviluppato il dialogo e la cooperazione con i partner orientali. La cooperazione riguarda la prevenzione, la lotta contro la tratta e la protezione delle vittime; l'UE, gli Stati membri e Europol sostengono numerosi progetti per aiutare i paesi del PO a combattere questa forma di criminalità.

L'Unione europea dovrebbe esortare i paesi del partenariato orientale che non lo hanno ancora fatto a ratificare il **protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta di persone** (protocollo di Palermo) e la **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani**, e a sfruttare al meglio gli strumenti internazionali di lotta contro questo fenomeno nelle sue varie forme, quali la tratta a scopo di sfruttamento sessuale e di sfruttamento di manodopera, la servitù domestica e l'accattonaggio forzato.

L'Unione dovrebbe altresì cercare di intensificare la cooperazione nella lotta contro la tratta di esseri umani, e in particolare di cooperare strettamente con i paesi del PO per potenziarne la capacità di fornire **protezione e assistenza alle vittime della tratta**, soprattutto creando partenariati tra governi, organizzazioni non governative e il settore privato intesi a istituire meccanismi e procedure per proteggere e assistere meglio le vittime e garantirne il ritorno sicuro ai paesi di origine, e prevenendo la tratta. Tale cooperazione dovrebbe seguire un'impostazione imperniata sui diritti umani, tenendo conto dell'importanza della prospettiva di genere e dei diritti dei minori.

### 3.3.3. *La lotta alla criminalità organizzata*

La maggiore mobilità, se da un lato avvantaggia i cittadini, dall'altro facilita le attività delle **reti criminali transnazionali**. La cooperazione tra l'Unione europea e i paesi del partenariato orientale diretta a contrastare questo fenomeno è già ampiamente avviata, ma l'insorgere di nuovi canali e nuove forme di criminalità organizzata esige una collaborazione continua per farvi fronte in maniera integrata. Le principali forme di criminalità della regione sono il traffico di stupefacenti, il contrabbando di merci soggette ad accisa (tra cui le sigarette) e di merci contraffatte e la tratta di esseri umani.

<sup>10</sup> [http://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf).

<sup>11</sup> Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'Unione europea (*EU Organised Crime Threat Assessment, OCTA*) 2011.

La cooperazione, specialmente a livello operativo, tra **Europol** e i paesi del PO è uno degli strumenti per rendere più efficace la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e il terrorismo. Europol ha già concluso **accordi strategici** con l'**Ucraina** e la **Moldova**<sup>12</sup>.

Per **rafforzare la cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata**, l'Unione europea dovrebbe invitare i paesi della regione del partenariato orientale al rispetto di alcuni prerequisiti, relativi specialmente alla protezione dei dati, per potere istituire una **cooperazione strategica** tra Europol e questi paesi, o di trasformare gli attuali accordi di cooperazione strategica in accordi di **cooperazione operativa**.

L'Unione dovrebbe sostenere la **cooperazione regionale** in materia di sicurezza e lotta contro la criminalità organizzata, con iniziative dirette, ad esempio, a rafforzare la cooperazione di polizia e doganale tramite **formazioni comuni**, in cooperazione fra l'altro con CEPOL ed Europol, tramite lo **scambio delle migliori prassi, indagini comuni**, in particolare sulla criminalità transfrontaliera, operazioni doganali comuni coordinate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), ecc. Da questo punto di vista andrebbero ulteriormente promosse e sviluppate iniziative come la polizia Euroeast, diretta ad accrescere la cooperazione per il miglioramento della sicurezza interna nell'UE e nei paesi del partenariato orientale, e le conferenze annuali del gruppo di lavoro "sigarette" organizzate dall'OLAF. CEPOL dovrebbe contribuire tramite i programmi comuni già in corso, oltre che con i corsi di formazione. Dovrebbero essere vagliati dispositivi di cooperazione con gli istituti di formazione dei paesi in questione.

L'Unione dovrebbe coordinare attivamente, insieme con i partner orientali, gli sforzi e le misure volti a **combattere il contrabbando alla frontiera orientale**, anche tramite un'attuazione completa del piano d'azione contro il contrabbando di sigarette ed alcool lungo la frontiera orientale dell'Unione europea<sup>13</sup>.

L'Unione dovrebbe continuare ad aiutare i partner orientali a potenziare le capacità delle autorità giudiziarie penali di **cooperare efficacemente contro la criminalità informatica** tramite la piattaforma multilaterale del PO su democrazia, buon governo e stabilità, con il sostegno del Consiglio d'Europa. Dovrebbe inoltre incoraggiare i paesi partner a ratificare e applicare pienamente la **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica** (Serie dei trattati europei, n. 185), che dovrebbe fungere da guida e fornire un quadro generale per tutti i paesi che intendono sviluppare una legislazione nazionale completa contro la criminalità informatica.

L'Unione dovrebbe incoraggiare i paesi del partenariato orientale a rafforzare ulteriormente la loro capacità istituzionale nella lotta contro i rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN), soprattutto partecipando attivamente all'iniziativa dell'UE per i centri di eccellenza in materia di CBRN.

#### *3.3.4. La lotta contro la criminalità finanziaria e contro il finanziamento del terrorismo*

La lotta al **riciclaggio del denaro** è uno strumento importante per contrastare la criminalità organizzata e altre forme di criminalità. In questo settore è cruciale la cooperazione internazionale, dato che oggi i flussi di denaro non conoscono praticamente frontiere.

<sup>12</sup> Firmati rispettivamente il 4 dicembre 2009 e il 12 febbraio 2007.

<sup>13</sup> Piano d'azione contro il contrabbando di sigarette ed alcool lungo la frontiera orientale dell'Unione europea, 24 giugno 2011, SEC(2011) 791 definitivo.

La lotta al **finanziamento del terrorismo** è uno degli aspetti cruciali dell'azione dell'UE contro il terrorismo regolarmente trattata in consessi internazionali e multinazionali come la Task Force «Azione finanziaria» (FATF) e le Nazioni Unite. La maggioranza dei paesi del PO non aderisce alla FATF, ma fa parte (così come 12 Stati membri dell'UE) di analoghi organismi regionali. Il coinvolgimento attivo in questi organismi è importante per allineare alle norme internazionali i regimi nazionali di lotta contro il riciclaggio di denaro e contro il finanziamento del terrorismo. L'UE dovrebbe incoraggiare i paesi del PO a collaborare strettamente con la FATF e con gli organismi regionali analoghi.

Le **unità di intelligence finanziaria (FIU)** sono componenti essenziali dell'apparato di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. L'UE dovrebbe incoraggiare i partner orientali a potenziare le proprie FIU e favorire la cooperazione di queste ultime con le FIU degli Stati membri dell'UE.

L'Unione dovrebbe altresì incoraggiare i paesi del PO a ratificare e attuare la Convenzione del 2005 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (Serie dei trattati europei, n. 198).

L'UE dovrebbe promuovere l'attuazione della **Strategia globale contro il terrorismo delle Nazioni Unite**, adottata nel 2006 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che costituisce un quadro globale per affrontare la minaccia del terrorismo.

L'Unione dovrebbe inoltre collaborare con i paesi del PO per **prevenire la radicalizzazione e l'arruolamento** nelle organizzazioni terroristiche.

### 3.3.5. *La lotta alla corruzione*

La lotta alla corruzione è di grande rilevanza per tutte le altre priorità tematiche e la scarsa efficacia in questo settore può compromettere la cooperazione e la fiducia reciproca in tutti gli altri ambiti. La comunicazione della Commissione sulla lotta alla corruzione nell'UE<sup>14</sup> ha sottolineato che uno degli aspetti cruciali del sostegno fornito dall'Unione ai paesi destinatari della politica di vicinato sarà l'assistenza diretta a **potenziare la loro capacità di contrastare la corruzione**. Inoltre, la comunicazione congiunta dell'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione europea dal titolo "*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*" sottolinea che i livelli del sostegno dall'UE ai paesi partner saranno adeguati in funzione dei progressi compiuti da ciascun paese nel realizzare le riforme politiche e nel dare vita a una democrazia a tutti gli effetti, compreso l'impegno dei governi a lottare contro la corruzione.

I paesi del partenariato orientale partecipano attualmente agli strumenti anticorruzione europei e internazionali: **tutti i paesi del PO** partecipano al Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (**GRECO**) e hanno ratificato o accettato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (**UNCAC**). Tutti, inoltre, partecipano alla rete anticorruzione dell'OSCE per l'Europa centrale e l'Asia centrale.

La partecipazione ai suddetti **meccanismi di controllo anticorruzione** dev'essere accompagnata da un'**effettiva applicazione** dei relativi strumenti giuridici, con un'attuazione

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla lotta alla corruzione nell'Unione europea, 6 giugno 2011, COM(2011) 308 definitivo.

adeguata delle loro raccomandazioni e nel rispetto degli impegni politici assunti in materia. In tale senso, l'UE intende incoraggiare ulteriormente i paesi del PO a dare seguito in tempi brevi alle raccomandazioni del GRECO non ancora attuate e a partecipare attivamente al meccanismo di revisione dell'UNCAC, che promuove la trasparenza nel processo di valutazione e il coinvolgimento della società civile. L'UE incoraggerà inoltre i paesi del PO a svolgere un ruolo attivo nella rete anticorruzione per l'Europa orientale e l'Asia centrale e inviterà quelli che partecipano al piano d'azione anticorruzione di Istanbul a prendere ulteriori iniziative per garantire l'effettiva attuazione del piano.

Inoltre, la **promozione della cultura dell'integrità** dovrebbe continuare a far parte dei programmi di cooperazione tra l'Unione europea e i paesi del partenariato orientale in settori come la gestione delle frontiere, le dogane, le attività di contrasto e il sistema giudiziario.

Nell'insieme l'UE dovrebbe promuovere un **maggiore coinvolgimento della società civile** nell'adozione, nell'attuazione e nel controllo delle misure legislative e politiche in materia, poiché tale coinvolgimento è cruciale ai fini di un quadro solido ed efficace di lotta contro la corruzione.

### 3.4. La lotta contro le droghe illecite

La lotta contro le droghe illecite rimane una priorità della cooperazione tra l'Unione europea e i partner orientali. La strategia dell'Unione europea in materia di droga (2005-2012) e il piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2009-2012) riconfermano l'impegno dell'Unione ad assistere i paesi terzi per consentire loro di agire con maggiore efficacia ai fini della riduzione della domanda e dell'offerta. Il miglioramento della cooperazione con i paesi ENPI è considerato prioritario. Malgrado si registrino alcuni progressi, esistono ancora profonde carenze in materia di **prevenzione, riduzione dei danni alla salute e terapia**. Inoltre, alcuni paesi del PO sono importanti **paesi di transito** per le droghe dirette dall'Asia all'UE.

L'UE dovrebbe incoraggiare i paesi del partenariato orientale a **collaborare attivamente con la società civile**, specialmente sulla **prevenzione** nell'ambito di gruppi vulnerabili e per un'assistenza sanitaria e sociale specializzata al fine di ridurre i danni alla salute tra i consumatori di stupefacenti ad alto rischio. In tale contesto occorre prestare particolare attenzione alla relazione tra l'HIV/AIDS e l'assunzione di stupefacenti per via endovenosa, che costituisce un problema anche per gli Stati membri dell'UE confinanti. L'obiettivo può essere conseguito aiutando i paesi del PO a sviluppare e attuare **politiche nazionali** integrate ed equilibrate e **piani d'azione integrati in materia di droga** mirati a ridurre sia la domanda che l'offerta, nonché a garantire un migliore coordinamento tra le agenzie e gli enti competenti in materia di droga, e che contemplino programmi e servizi per la riduzione della domanda, sulla base dei dati scientifici più recenti e delle buone prassi e nel pieno rispetto della dignità e dei diritti dell'uomo.

La Commissione è anche impegnata a collaborare con i partner orientali per **contrastare il traffico di droga, in particolare il contrabbando di eroina dall'Afghanistan** e dei prodotti chimici utilizzati per produrre gli stupefacenti verso l'Afghanistan. Rimane quindi cruciale il sostegno volto a potenziare la capacità delle diverse autorità incaricate dell'applicazione della legge (polizia, autorità doganali, magistratura ecc.). Occorre inoltre uno sforzo adeguato per prevenire la diversione dei precursori di droghe utilizzati per la produzione illecita di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Laddove opportuno va favorito lo sviluppo della capacità di monitorare la situazione in materia di droga, fra l'altro promuovendo la cooperazione con l'OEDT.

### 3.5. Giustizia e diritti fondamentali

#### 3.5.1. Stato di diritto e riforma del settore giudiziario

Lo Stato di diritto è da un lato un principio fondamentale, dall'altro un obiettivo generale che l'Unione europea persegue nella cooperazione con i partner orientali. L'UE considera molto importanti le **riforme progressive delle istituzioni statali** per aumentare l'**efficacia del sistema giudiziario e accrescere la fiducia del pubblico** in tale sistema. Un sistema giudiziario forte può divenire un importante fattore di sostegno alla crescita economica. La maggior parte dei paesi del PO ha compiuto notevoli progressi nella riforma del sistema giudiziario, ma **rimangono gravi carenze**.

L'Unione è pronta a monitorare ancor più da vicino la riforma del settore giudiziario, incoraggiando e aiutando al tempo stesso i paesi del partenariato orientale a rafforzare ulteriormente il sistema giudiziari nazionali, la loro **imparzialità, efficacia e responsabilità e accesso alla giustizia**.

#### 3.5.2. Diritti fondamentali

L'Unione attribuisce grande importanza alla cooperazione globale per la protezione dei diritti fondamentali. Il rispetto di tali diritti, quale sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e definito nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'Atto finale di Helsinki e nella Carta di Parigi per una nuova Europa, è alla base della politica interna ed estera dell'UE.

La cooperazione con i paesi del partenariato orientale mira ad aumentare il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti dei minori, la libertà di espressione, di riunione e di associazione, e i diritti delle persone appartenenti a minoranze. La promozione della parità tra i generi in tutte le politiche e la lotta alla discriminazione, in quanto principi fondamentali del diritto dell'Unione, figureranno anch'esse tra gli obiettivi del piano di cooperazione, nel quale si terrà specificamente conto dell'origine etnica, della disabilità, della religione o convinzione personale, dell'orientamento sessuale e dell'età. L'applicazione delle norme internazionali e regionali in materia di diritti umani è molto importante per la cooperazione con i paesi del PO. Infine, combattere la tortura e i trattamenti disumani e degradanti è un obiettivo generale della cooperazione dell'UE con i paesi del partenariato orientale.

L'Unione europea continuerà a invitare i paesi del partenariato orientale a trattare regolarmente le questioni inerenti ai diritti umani nei sottocomitati competenti. Risultati migliori nel settore dei diritti umani sono altresì una condizione essenziale<sup>15</sup> per lo sviluppo ulteriore delle relazioni tra l'UE e i partner orientali.

Nella prospettiva dell'approfondimento delle relazioni con i paesi del PO attualmente in corso, l'UE intende intensificare il **monitoraggio nel settore dei diritti fondamentali**, incoraggiando e aiutando al tempo stesso i partner orientali ad aumentare la protezione di tali

<sup>15</sup> Ad esempio, l'erogazione dell'assistenza macrofinanziaria dell'UE è subordinata al rispetto continuato dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani da parte delle autorità del paese partner.

diritti, sia nei singoli casi che in questioni relative a strumenti di diritto internazionale sui diritti dell'uomo.

### 3.5.3. Cooperazione giudiziaria in materia civile e penale<sup>16</sup>

La maggior parte dei paesi del partenariato orientale ha firmato e ratificato una serie di convenzioni internazionali sulla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Sussistono tuttavia **gravi carenze per quanto riguarda l'adesione alle convenzioni** e la **piena osservanza** delle medesime, che è tuttora un problema in molti paesi.

L'UE dovrebbe continuare a incoraggiare tutti i paesi del partenariato orientale a partecipare ai quadri multilaterali esistenti sulla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. L'Unione dovrebbe inoltre spronare e aiutare tali paesi ad **applicare pienamente**, dopo la ratifica, le pertinenti convenzioni internazionali sulla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (ad esempio per quanto attiene all'extradizione e all'assistenza giudiziaria reciproca), soprattutto nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite. A tal fine è necessario soprattutto **continuare a impegnarsi per migliorare il coordinamento e la cooperazione tra la magistratura e tutte le autorità di contrasto**, anche tramite investimenti in formazione, risorse umane e mezzi informatici. La cooperazione dell'UE con i partner orientali dovrebbe porsi come obiettivo costante un maggiore impegno in questo settore e un monitoraggio costante del livello di potenziamento dello stato di diritto e di sviluppo di norme comuni, secondo quanto convenuto nei comuni consessi internazionali (quali il Consiglio d'Europa).

### 3.5.4. Protezione dei dati

Un solido sistema di tutela del diritto dei singoli alla protezione dei dati personali, in termini sia di **normativa** che di **effettiva capacità istituzionale**, è di fondamentale importanza per tutti gli ambiti di cooperazione tra l'Unione europea e i paesi del partenariato orientale che implicano lo scambio di dati personali. In particolare, nel settore GAI l'esistenza di norme di protezione rigorose è un prerequisito essenziale per la cooperazione operativa, sia con gli Stati membri che con le agenzie dell'UE, quali Europol ed Eurojust. Anche la raccolta e lo scambio di un volume crescente di dati personali nel settore GAI, come gli identificatori biometrici o i numeri di identificazione personale nelle banche dati, richiedono norme rigorose che tutelino il diritto di ciascuno alla protezione dei dati personali. A tal fine occorre adottare una **legislazione nazionale globale sulla protezione dei dati personali** e attuarla in modo efficace, anche istituendo un'autorità pubblica di controllo per la protezione dei dati pienamente indipendente.

I progressi registrati in questo settore dai paesi del PO sono divergenti: alcuni di essi hanno già ratificato le convenzioni internazionali e applicano la legislazione in materia, mentre altri devono ancora stabilire un solido quadro giuridico per la protezione dei dati. L'effettiva applicazione degli strumenti di protezione dei dati rimane problematica in tutta la regione.

L'Unione dovrebbe incoraggiare i partner orientali a **ratificare le convenzioni internazionali in materia, adottare leggi adeguate per la protezione dei dati e assicurarne la concreta**

<sup>16</sup> Questo settore della cooperazione con i paesi del partenariato orientale sarà ulteriormente esaminato nella comunicazione della Commissione sulla dimensione esterna delle politiche di giustizia, prevista per la fine del 2011.

**applicazione**, in modo da garantire il diritto di ciascuno alla protezione dei dati personali, in particolare istituendo **autorità indipendenti di controllo per la protezione dei dati**.

#### 4. CONCLUSIONI

Una **cooperazione continua, basata sulla fiducia reciproca**, con i paesi del partenariato orientale, a livello sia **strategico** che **operativo**, è essenziale, da un lato, per **accrescere la mobilità** e promuovere i **contatti interpersonali**, dall'altro per affrontare le **sfide** e le **minacce** che non conoscono frontiere - come il terrorismo, la criminalità organizzata, la corruzione e la tratta di esseri umani - e aiutare i paesi vicini all'Unione europea ad assimilare i valori essenziali e i **principi dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto**.

L'Unione e gli Stati membri intensificheranno il **sostegno tecnico e finanziario** ai partner orientali al fine di consolidare il processo di riforma recentemente avviato nel settore della giustizia e degli affari interni.

La Commissione è fiduciosa che il ventaglio di orientamenti proposto permetterà all'Unione e ai partner orientali di **rafforzare ulteriormente la cooperazione politica e operativa** nel settore GAI all'interno del partenariato orientale, consentendo loro di avanzare verso la creazione di uno **spazio comune di giustizia e affari interni**, in linea con le conclusioni e le raccomandazioni formulate nella comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante del 25 maggio 2011 "*Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*" e con le conclusioni del Consiglio sulla Politica europea di vicinato del giugno 2011.

## Allegato

### Prospettiva generale dei quadri di dialogo e cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni tra l'Unione europea e i paesi del partenariato orientale

#### 1. QUADRI ESISTENTI DI DIALOGO E COOPERAZIONE A LIVELLO BILATERALE

Il dialogo e la cooperazione tra l'Unione europea e i paesi del partenariato orientale (PO) hanno una lunga tradizione e una vasta portata. Alla base vi sono soprattutto gli **accordi di partenariato e di cooperazione (APC)** firmati con Ucraina, Moldova, Georgia, Armenia e Azerbaigian, con i relativi sottocomitati e dialoghi periodici settoriali. Le questioni riguardanti la giustizia e gli affari interni (GAI), tra cui i diritti dell'uomo, hanno da sempre una parte importante in tale quadro e in questo contesto è stata attuata una vasta gamma di iniziative. I consessi principali per il dialogo con i partner orientali sono i **sottocomitati GAI e i dialoghi in materia di diritti umani**<sup>1</sup>. Gli APC saranno in futuro sostituiti dagli accordi di associazione, attualmente in corso di negoziato. Sono stati inoltre sviluppati diversi dialoghi che trattano questioni GAI, quali i **partenariati per la mobilità** (attualmente in vigore con la Moldova e la Georgia, rispettivamente dal 2008 e dal 2009), i **dialoghi sui visti** con Ucraina e Moldova e le strutture e le riunioni istituite in tali contesti.

I **partenariati per la mobilità** sono uno strumento dell'approccio globale in materia di migrazione, al quale si ispirano; costituiscono un quadro politico per un dialogo e una cooperazione approfonditi e personalizzati con i paesi terzi in materia di migrazione legale, migrazione e sviluppo, lotta contro l'immigrazione irregolare e riammissione.

Il **dialogo sui visti** è il contesto in cui discutere le condizioni per una liberalizzazione dei visti e autorizzare l'esenzione dal visto per i viaggi di breve durata tra l'UE e il paese interessato, in funzione dell'effettiva attuazione, da parte del paese partner, di una serie di parametri che riguardano un ampio ventaglio di questioni di GAI, secondo un piano d'azione dettagliato e su misura articolato in due fasi. L'UE ha presentato finora due **piani d'azione per la liberalizzazione del visto** a partner orientali: all'Ucraina nel novembre 2010 e alla Moldova nel gennaio 2011. Tali piani d'azione trattano materie cruciali quali la sicurezza dei documenti, la gestione delle frontiere e della migrazione, la politica di asilo, l'ordine pubblico e la sicurezza, compresa la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, nonché questioni riguardanti le relazioni esterne e i diritti fondamentali. Essi contengono una prima serie di criteri relativi al quadro politico (legislazione e pianificazione) e una seconda serie di parametri più specifici, riguardanti l'attuazione effettiva e sostenibile di misure dirette a produrre risultati concreti sul terreno.

Nel 2001 è stato concordato uno specifico **piano d'azione in materia di giustizia e affari interni** con l'Ucraina, riveduto nel 2007. Inoltre, l'UE e l'Ucraina si incontrano ogni anno a livello ministeriale per discutere di questioni GAI.

---

<sup>1</sup> L'UE ha sviluppato dialoghi specificamente dedicati ai diritti umani con alcuni paesi del partenariato orientale (Armenia, Bielorussia, Georgia e Moldova), mentre nel caso dell'Azerbaigian le questioni attinenti ai diritti umani sono trattate dal sottocomitato congiunto GAI-diritti umani, che dedica un'intera giornata a tali questioni, e nel caso dell'Ucraina dal 2011 un'intera giornata è destinata ai diritti umani nell'ambito del sottocomitato GAI.

L'UE intrattiene regolarmente con l'Ucraina un dialogo politico sulle droghe; la presidenza polacca ha organizzato per la prima volta dialoghi politici con l'Armenia, la Moldova, l'Azerbaijan e la Georgia.

L'UE ha inoltre sviluppato specifiche relazioni contrattuali con alcuni paesi del partenariato orientale nel settore GAI siglando **accordi di riammissione e di facilitazione del visto** (con Moldova, Georgia e Ucraina<sup>2</sup>), a titolo dei quali sono stati istituiti comitati misti. Nel maggio 2011 sono stati avviati i negoziati per nuovi e più ampi accordi di facilitazione del visto con Moldova e Ucraina.

La **Bielorussia** partecipa alle attività multilaterali del partenariato orientale. È in corso di elaborazione un programma comune provvisorio per tale paese. Inoltre, questioni riguardanti la giustizia e gli affari interni vengono discusse nell'ambito di una serie di consessi a livello regionale, cui partecipano alcuni o tutti i paesi dell'UE e del PO.

L'analisi dei vari contesti di dialogo e cooperazione tra l'UE e i partner orientali a livello bilaterale nel settore GAI rivela una **realtà sfaccettata**, dove le stesse questioni vengono discusse in più sedi. La complessità è ulteriormente accresciuta dal fatto che alcuni di questi quadri hanno carattere giuridicamente vincolante (accordi di partenariato e di cooperazione, accordi di riammissione, accordi di facilitazione del visto), mentre altri sono più operativi (ad esempio le piattaforme di cooperazione) o di natura mista politica (dialoghi a livello ministeriale) e operativa (partenariati per la mobilità, dialoghi sui visti e relativi piani d'azione). Alcuni riguardano solo una parte del programma GAI (partenariati per la mobilità), mentre altri fanno parte di una più ampia struttura di dialogo (sottocomitati GAI).

## 2. QUADRI ESISTENTI DI DIALOGO E COOPERAZIONE A LIVELLO REGIONALE E MULTILATERALE

Alcuni consessi regionali che riuniscono gli Stati membri dell'UE e i partner orientali offrono piattaforme per lo scambio di informazioni e buone prassi e per l'attuazione di iniziative transfrontaliere concrete. Talvolta, però, essi si sovrappongono in quanto a **portata tematica e geografica**.

Per quanto riguarda la **migrazione**, sia l'UE che i partner orientali partecipano a numerosi processi. Uno di questi vede riuniti tutti i partner orientali e alcuni Stati membri dell'UE: si tratta del **processo di Söderköping**, che è stato istituito nel 2001 allo scopo di scambiare esperienze in materia di asilo, protezione internazionale, migrazione e gestione delle frontiere tra alcuni paesi dell'UE e, inizialmente, la Moldova, l'Ucraina e la Bielorussia, in seguito anche l'Armenia, l'Azerbaijan e la Georgia.

Tutti i partner orientali partecipano altresì al **processo di Praga** ("**Instaurare partenariati in materia di migrazione**"), che riunisce anch'esso gli Stati membri dell'UE, i paesi dell'Europa orientale e sudorientale e i paesi dell'Asia centrale e mira a potenziare la cooperazione tra gli Stati partecipanti per la gestione della migrazione nelle sue varie dimensioni. In occasione di

---

<sup>2</sup> Firmati rispettivamente il 10 ottobre 2007, il 22 novembre 2010 e il 18 giugno 2007. La Commissione è inoltre autorizzata a negoziare accordi analoghi con la Bielorussia e presenterà presto una proposta per essere autorizzata a negoziarli con l'Azerbaijan e l'Armenia.

un'importante conferenza ministeriale prevista per il 3 e 4 novembre 2011 a Poznan, gli Stati partecipanti dovranno adottare il piano di azione.

Il **processo di Budapest** è un forum consultivo che riunisce gli Stati membri dell'UE, i paesi dell'Europa orientale e sudorientale e i paesi dell'Asia centrale, ma anche gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia, con lo scopo di scambiare informazioni ed esperienze in materia di gestione della migrazione regolare e irregolare, asilo, visti, gestione delle frontiere, tratta degli esseri umani e traffico di migranti, riammissione e rimpatrio.

La **lotta contro la criminalità transnazionale** è uno degli argomenti discussi nel quadro della **sinergia del Mar Nero**, diretta ad accrescere la cooperazione tra i paesi prospicienti il Mar Nero. Uno dei partner orientali, la Moldova, partecipa all'**Iniziativa di cooperazione dell'Europa sud-orientale (SECI) - Centro regionale per la lotta alla criminalità transfrontaliera**, organizzazione regionale che riunisce autorità di polizia e doganali di 13 paesi dell'Europa sudorientale e le sostiene tramite lo scambio di informazioni, lo sviluppo di conoscenze, la pianificazione comune e l'azione comune nel campo della criminalità transfrontaliera.

Nel quadro del partenariato orientale è stata creata una serie di **piattaforme multilaterali**, tre delle quali trattano alcune questioni di giustizia e affari interni: la piattaforma 1 su **democrazia, buon governo e stabilità**, la piattaforma 2 su **integrazione economica e convergenza con le politiche dell'UE** e la piattaforma 4 sui **contatti interpersonali**. A titolo della piattaforma 1 sono stati istituiti tre gruppi di esperti: sulla gestione integrata sulle frontiere, sulla lotta contro la corruzione e sul miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario.

Il **gruppo di esperti sulla gestione integrata delle frontiere** consente ai partner orientali e agli Stati membri dell'UE di condividere esperienze e di riferire sui progressi compiuti in materia di strategie e piani d'azione per la gestione integrata delle frontiere. Il gruppo garantisce inoltre che le attività di formazione si inseriscano in un'impostazione strategica e programmatica alla gestione integrata delle frontiere e siano adeguatamente differenziate, in funzione del livello di progressi conseguito da ogni partner nello sviluppo di una strategia in materia. Per aiutare a migliorare le prassi di gestione delle frontiere, il gruppo ha anche sostenuto azioni dirette a misurare il livello di soddisfazione del pubblico nel funzionamento dei controlli frontaliere nei paesi del PO.

Il **gruppo di esperti sulla lotta contro la corruzione** mira ad agevolare lo scambio di informazioni e buone prassi per rafforzare l'integrità, nonché a prevenire e perseguire la corruzione nei paesi del PO tramite un approccio multilaterale e allo scopo di promuovere un miglior rispetto degli impegni internazionali, in particolare quelli derivanti dal Consiglio d'Europa e dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Vi partecipano i partner orientali, gli Stati membri e le istituzioni dell'UE, il Consiglio d'Europa e i rappresentanti della società civile. Lo "strumento per i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto", finanziato dalla Commissione europea e gestito dal Consiglio d'Europa, prevede tra i settori di cooperazione la lotta contro la corruzione.

Il **gruppo di esperti sul miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario** è stato creato con l'assistenza dal Consiglio d'Europa nel quadro multilaterale del PO per rispondere a queste esigenze. Tramite attività concrete, il gruppo faciliterà lo scambio di informazioni e buone prassi per un'amministrazione efficace della giustizia, al fine di promuovere l'adesione

dei paesi partner alle norme internazionali, in particolare quelle formulate nelle pertinenti convenzioni del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite.