

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il programma specifico «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo» per il periodo 2007-2013 — Programma generale «Sicurezza e tutela delle libertà»

COM(2005) 124 def. — 2005/0034 (CNS)

(2006/C 65/13)

Il Consiglio, in data 25 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 14 novembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore CABRA DE LUNA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 dicembre 2005, nel corso della 422a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 126 voti favorevoli e 10 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo la sua proposta di decisione per un programma quadro sulla sicurezza e la tutela delle libertà articolato in due strumenti: un programma specifico «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo» e un programma specifico «Prevenzione e lotta contro la criminalità», entrambi per il periodo 2007-2013. Ambedue i programmi specifici nascono dalla volontà della Commissione di sostenere lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quadro delle prospettive finanziarie 2007-2013, ampliandone la denominazione a «Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia», ed estendendo di conseguenza il quadro concettuale tradizionale degli affari riguardanti la giustizia e degli affari interni per inserirlo in un contesto più vasto che include la cittadinanza, in sintonia con le nuove linee di riflessione delle Nazioni Unite sulla sicurezza umana e su un concetto più ampio di sicurezza ⁽¹⁾. Questa innovazione è estremamente interessante e rappresenta un passo importante verso la definizione di un concetto di sicurezza condivisa da tutti i soggetti che agiscono nella società. Il valore aggiunto di questo programma quadro risiede nella sua dimensione europea che permette di creare sinergie tra l'ambito di azione europeo e quello nazionale.

1.2 La Commissione afferma che nello spazio europeo gli elementi della cittadinanza, della libertà e della sicurezza e della giustizia devono svilupparsi parallelamente e con pari intensità, mantenendo l'equilibrio tra i principi democratici, il rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto. L'Unione europea sta progressivamente intensificando le sue azioni in questo settore; a cominciare dal piano d'azione di Vienna ⁽²⁾ e seguendo le linee d'azione fissate dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, l'Unione europea ha via via articolato proposte di tipo legislativo e programmi di sostegno finanziario. Inoltre, le menzionate linee d'azione sono state chiarite nel Trattato sull'Unione e dal Programma dell'Aia istituito dal Consiglio europeo del novembre 2004. La lotta antiterrorista nell'ambito dell'Unione europea è guidata anche

dalla politica europea di sicurezza e difesa (PESD) e dal piano d'azione dell'UE contro il terrorismo.

1.3 In un'ottica di salvaguardia delle libertà in relazione alle politiche proposte e adottate nell'UE, è necessario un maggiore coinvolgimento in tutti questi temi da parte del Parlamento europeo e della Corte di giustizia di Lussemburgo.

1.4 Nondimeno, fino a questo momento, nello sviluppo dello spazio di Libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione europea si è piuttosto concentrata sull'attività legislativa, con un livello di impegno finanziario relativamente modesto; per questa ragione adesso gli sforzi dell'Unione devono essere incentrati sugli aspetti operativi, specie in relazione alla lotta contro il terrorismo in quanto fenomeno criminale particolarmente insidioso e che richiede misure urgenti ⁽³⁾.

1.5 Il terrorismo, in quanto fenomeno criminale, costituisce una delle maggiori minacce che i cittadini devono fronteggiare. La premessa da cui parte il programma quadro è che gli atti criminali minacciano le libertà e i diritti degli individui, le società democratiche e lo Stato di diritto, poiché la libertà è possibile solo all'interno di una cornice di sicurezza e garanzie legali. Gli organismi pubblici e la società civile devono di conseguenza dotarsi delle capacità necessarie per tenere il passo con i metodi sempre più sofisticati usati dai terroristi e dai criminali, che agiscono in forma organizzata e a livello transnazionale, in modo da poter finanziare progetti bilaterali e nazionali allo scopo di stimolare l'innovazione e trasferire così le esperienze acquisite a livello transnazionale o comunitario.

1.6 Il crimine organizzato rappresenta una sensibile minaccia per l'UE. Secondo Europol, circa la metà dei gruppi di criminalità organizzata dell'Unione è formata da cittadini degli Stati membri e molti di loro hanno vincoli con paesi terzi collegati ad una serie di attività criminose, come per esempio il narcotraffico, l'immigrazione illegale e il traffico di esseri umani, i reati finanziari, il contrabbando e diversi tipi di reati contro la proprietà.

⁽¹⁾ Rapporto *Human security now*, Nazioni Unite <http://www.humansecurity-chs.org> (NdT: documento non disponibile in italiano).

⁽²⁾ GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

⁽³⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#introduction>.

1.7 La lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata non deve mettere in discussione ma, al contrario, deve preservare le libertà individuali e lo Stato di diritto. La costituzione democratica, l'evoluzione del concetto di libertà individuali e la presunzione di innocenza non devono perdere importanza, né essere messe in dubbio dalle politiche di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

1.8 L'intensificazione della cooperazione transfrontaliera di questi gruppi criminali costituisce un motivo di preoccupazione, non solo perché essa fornisce loro più opportunità per l'attività criminosa, ma anche perché rende difficile l'azione delle forze di polizia e della magistratura. Non si può lottare contro il crimine transfrontaliero se le forze di polizia non possono oltrepassare i confini dei rispettivi Stati. Il crimine organizzato sfrutta questa debolezza e i suoi esponenti risiedono in Stati membri diversi da quelli in cui svolgono le proprie attività illegali. La libertà di movimento dei beni, delle persone, dei capitali e dei servizi ha portato con sé molti aspetti positivi, ma il crimine organizzato ha saputo far tesoro delle opportunità che tale libertà offriva e della flessibilità di uno spazio giuridico inadeguato a frenare le sue attività.

1.9 Attualmente, secondo Europol, operano attivamente nel territorio dell'Unione europea circa 3 000 gruppi di criminalità organizzata, che conterebbero su circa 30 000 persone. Queste cifre, basate sui dati forniti dagli Stati membri, sono solo «puramente illustrative», perché le cifre reali sono molto maggiori. La dimensione, la struttura, l'organizzazione e le altre caratteristiche differiscono sia all'interno degli Stati membri, sia tra i diversi Stati membri. Le organizzazioni criminali nell'UE svolgono tutti i tipi di attività criminose, specialmente traffico di droga, immigrazione illegale, traffico di persone, contrabbando, furto di opere d'arte in musei e chiese, frode e reati finanziari.

1.10 Il Comitato si è già pronunciato su questa materia con il parere ⁽⁴⁾ in merito al *Documento di lavoro della Commissione — La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione* ⁽⁵⁾. Vale la pena mettere in evidenza alcune delle conclusioni di questo parere:

a. il Comitato, che sostiene appieno un'azione coordinata contro il terrorismo su scala comunitaria e sottoscrive il metodo aperto di coordinamento raccomandato dalla Commissione, invita tuttavia alla massima prudenza e ad una profonda riflessione sui metodi di lotta preventiva e di repressione, al di là della profonda e legittima emozione per gli odiosi attentati commessi negli Stati Uniti lo scorso 11 settembre, come pure per gli altri atti di terrorismo perpetrati in diversi Stati membri e paesi terzi;

b. pur ribadendo che il rispetto dei diritti dell'uomo e degli strumenti internazionali di protezione deve prevalere su

qualunque altra considerazione, il Comitato è consapevole della necessità di migliorare la politica comune di sicurezza interna e di lotta al terrorismo: ciò deve però avvenire senza rimettere in questione tali principi e tale etica politica e umanistica, assicurando l'effettiva protezione delle persone e dei beni, e ricercando a tal fine un equilibrio tra le varie esigenze legate alla tutela dei singoli diritti e delle singole libertà.

2. Sintesi della proposta della Commissione

Gestire meglio i rischi per la sicurezza cui sono soggetti i cittadini dell'UE, garantendo i loro diritti e le loro libertà,

- 1) attraverso la promozione e lo sviluppo del coordinamento, della cooperazione e della comprensione reciproca tra forze di polizia, autorità nazionali e altri organi interessati,
- 2) mediante l'incentivazione, la promozione e lo sviluppo di metodi e strumenti orizzontali per creare strategie di lotta contro il terrorismo e il crimine, quali partenariati pubblico-privato, codici di comportamento e buone pratiche, statistiche comparative, tecniche criminologiche e
- 3) attraverso lo scambio di informazioni, conoscenze e standard per la protezione di infrastrutture critiche e la gestione delle conseguenze del terrorismo e del crimine, sia nella protezione civile, sia nella protezione delle vittime del terrorismo e dei testimoni.

2.1 Tipi di azioni proposte:

- progetti di dimensione europea promossi e gestiti dalla Commissione, tra cui meccanismi e reti di coordinamento, studi, analisi e ricerche per individuare soluzioni strettamente correlate a progetti strategici di natura concreta,
- progetti transnazionali promossi e gestiti da almeno due Stati membri (oppure da uno Stato membro e un paese candidato),
- progetti nazionali all'interno dei singoli Stati membri,
- sovvenzioni a organizzazioni non governative che svilupino compiti di dimensione europea.

2.2 In particolare verranno finanziate:

- azioni mirate alla cooperazione e al coordinamento operativo (potenziamento delle reti, fiducia e comprensione reciproca, scambio e diffusione di informazioni, esperienze e migliori pratiche),
- attività di analisi, di controllo e di valutazione,
- elaborazione e trasferimento di tecnologie e metodologie,
- formazione e scambio di personale e di esperti,
- attività di sensibilizzazione e divulgazione.

⁽⁴⁾ Parere del CESE del 24.4.2002 (relatore unico: RETUREAU) (GU C 149 del 21.6.2002).

⁽⁵⁾ In relazione al documento di lavoro della Commissione - *La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione* (COM(2001) 743 def.).

2.3 Rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

Per quanto concerne la sussidiarietà, il programma quadro non intende intervenire nei settori coperti dai programmi nazionali elaborati dalle autorità nazionali in ogni Stato membro, ma intende concentrarsi sui settori in cui si prevede che possa esservi un valore aggiunto a livello europeo. In questo senso è complementare ai programmi nazionali e massimizza le sinergie delle azioni bilaterali o multilaterali.

Per quanto concerne la proporzionalità, le definizioni delle azioni nel testo normativo sono quanto più generiche possibili e i requisiti amministrativi e finanziari per la loro applicazione sono semplificati al massimo.

2.4 Semplificazione e razionalizzazione

L'obiettivo è quello di semplificare gli strumenti proposti sia sul piano giuridico che su quello della gestione, razionalizzando il finanziamento, introducendo una maggiore flessibilità nella fissazione delle priorità e aumentando la trasparenza generale. I potenziali beneficiari potranno presentare le domande di finanziamento utilizzando un sistema standardizzato.

2.5 Incidenza finanziaria

La proposta di programma quadro ha una dotazione totale di bilancio pari a 745 milioni di euro, di cui 137,4 milioni di euro da destinarsi al programma *Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo* e 597,6 milioni di euro al programma *Prevenzione e lotta contro la criminalità*.

2.6 Tipologie di intervento e metodi di applicazione

- Sovvenzioni concesse in seguito ad inviti a presentare proposte,
- contratti di appalto pubblico.

3. Osservazioni generali — La portata della criminalità e il terrorismo in quanto minaccia al benessere dei cittadini dell'UE

3.1 Secondo Europol, le organizzazioni criminali sfruttano l'instabilità politica ed economica nei paesi terzi per realizzare più facilmente le loro attività illegali, soprattutto nei paesi di origine e transito. L'affiliazione a queste organizzazioni, come soggetti attivi o passivi, può avvenire attraverso la corruzione e la promessa di un futuro migliore. L'arricchimento ottenuto con mezzi illeciti perpetuerà proprio alcune di quelle carenze strutturali che hanno creato le premesse per l'attività criminale, per esempio ritardando l'introduzione di riforme democratiche ed economiche.

3.2 Il terrorismo, a sua volta, attenta direttamente contro la dignità umana e i principi più elementari del diritto internazionale, è una minaccia per tutti gli Stati e tutti i popoli che può concretizzarsi ovunque e in qualsiasi momento, attacca direttamente i valori basilari delle società che formano l'UE e altre organizzazioni internazionali⁽⁶⁾: lo Stato di diritto, la sicurezza dei cittadini, il rispetto e la tolleranza. I crimini terroristici sono

crimini contro l'umanità, la democrazia e i diritti dell'uomo; creano odio e paura e alimentano le divisioni tra gruppi religiosi, ideologici ed etnici.

3.3 Questo fenomeno da decenni sconvolge le vite di cittadini di tutto il mondo, dal momento che, nella geografia mondiale, città di tutti i continenti sono punti segnati da attacchi di diversa entità che perseguono lo stesso obiettivo: deliberatamente assassinare o causare il maggior danno fisico possibile a esseri umani, distruggere beni e infrastrutture, danneggiare gli affari e l'economia come forma di intimidazione della popolazione o di un gruppo di persone e piegare la volontà dei governi o delle organizzazioni internazionali.

3.4 L'attacco alle torri gemelle del World Trade Center a New York nel settembre del 2001 ha rappresentato il culmine di una nuova manifestazione del terrorismo planetario che aveva esordito con il tentativo di far saltare le stesse due torri nel 1993. Il terrorismo che attualmente ci troviamo di fronte è inedito nella sua portata e nella sua capacità di dar vita a un conflitto grave⁽⁷⁾ e nella sua determinazione a impiegare strumenti di morte indiscriminati e massicci contro la popolazione civile. L'aviazione civile, le infrastrutture critiche e i sistemi di gestione elettronica che reggono la maggior parte dei processi che fanno normale e moderna la nostra vita, sono bersagli esposti agli atti di gruppi terroristi guidati da una volontà totale di infliggere il maggior danno possibile alle nostre società nel fianco più vulnerabile: i cittadini.

3.5 L'Europa ha subito duri attacchi terroristici, tra cui si conta la più recente espressione della campagna terroristica globale, a Londra il 7 e 21 luglio 2005. La possibilità che si verifichino nuovi attacchi è reale e costante e bisogna quindi essere preparati. In primo luogo per evitarli e secondariamente per gestire in tutti i loro aspetti le conseguenze degli attacchi che non si siano potuti evitare. Ci stiamo abituando ad attentati con esplosivi che causano decine o centinaia di morti e caos nelle città; tuttavia, i gruppi terroristici responsabili di questi attentati posseggono la determinazione, la pazienza e le risorse necessarie per compiere azioni di enorme portata, come abbattere aerei di linea o diffondere agenti chimici, batteriologici o radiologici in zone densamente popolate.

3.6 La situazione descritta non deve pregiudicare l'integrità dello Stato di diritto e le garanzie costituzionali che tutelano ogni individuo. Le autorità, che continuano a essere soggette alla tutela e alla sanzione giudiziaria, non possono in alcun modo oltrepassare certi limiti nella loro azione di prevenzione e repressione del terrorismo.

3.7 Le misure di politica sociale ed economica possono contribuire ad attenuare l'esclusione e l'impatto negativo dei cambiamenti socioeconomici rapidi che favoriscono il rancore, elemento sfruttato con frequenza dai terroristi. Per questa ragione è opportuno:

- adottare politiche commerciali, di sovvenzioni e di investimenti nel lungo periodo per contribuire a integrare gruppi marginali e a incoraggiare la loro partecipazione,

⁽⁶⁾ Discorso del Segretario generale delle Nazioni Unite alla Conferenza internazionale su democrazia, terrorismo e sicurezza organizzata dal Club di Madrid, Madrid, Spagna, 11 marzo 2005. <http://www.safe-democracy.org>.

⁽⁷⁾ Rohan Gunaratna, *Al Qaeda, viaje al interior del terrorismo islamista*, pag. 27, Editorial Servi Doc., Barcellona, 2003.

- compiere nuovi sforzi per ridurre le disuguaglianze strutturali nelle società, eliminando la discriminazione di gruppi determinati,
- incentivare programmi incentrati sulla promozione dell'istruzione dei bambini e delle donne, sull'occupazione e la rappresentatività degli esclusi,
- realizzare gli obiettivi di sviluppo del Millennio entro l'anno 2015.

3.8 La prevenzione degli attacchi terroristici occupa un posto privilegiato nel settore delle politiche di Libertà, sicurezza e giustizia dell'UE. Secondo l'eurobarometro, 8 cittadini europei su 10 temono il terrorismo e circa l'83 % della popolazione dell'Unione europea crede nel valore aggiunto dell'azione dell'UE contro il terrorismo e di conseguenza la richiede. Il documento centrale che presenta il quadro concettuale anti-terrorismo dell'UE è il Piano d'azione dell'UE per la lotta al terrorismo ⁽⁸⁾. Le sue principali linee d'azione sono le seguenti:

1. *approfondire il consenso internazionale e potenziare gli sforzi internazionali per la lotta al terrorismo;*
2. *avviare prioritariamente azioni di politica estera dell'UE verso i paesi terzi in cui sia necessario potenziare le capacità antiterroristiche o l'impegno verso la lotta al terrorismo;*
3. *intervenire sui fattori che contribuiscono a sostenere il fenomeno e a reclutare i terroristi;*
4. *ridurre l'accesso dei terroristi alle risorse finanziarie e economiche;*
5. *massimizzare la capacità degli organi preposti dell'UE e degli Stati membri in materia di identificazione, investigazione, di persecuzione di questo tipo di attività e massimizzare la capacità di evitare gli attacchi terroristici;*
6. *proteggere la sicurezza dei trasporti internazionali e garantire l'esistenza di sistemi effettivi di controllo alle frontiere;*
7. *potenziare la capacità dell'UE e degli Stati membri di gestire le conseguenze di un attacco terrorista.*

3.9 La risposta al terrorismo in quanto fenomeno globale deve essere anch'essa globale, non solo nel senso dell'indispensabilità della cooperazione internazionale, tra Stati e organizzazioni e corpi internazionali, ma anche perché deve coinvolgere tutti i settori della società: società civile organizzata (soggetti economici e sociali, organizzazioni di interesse generale o attività diverse), istituzioni di governo di ogni tipo e in generale i cittadini. Nel quadro generale di sicurezza e difesa delle libertà deve instaurarsi un processo di dialogo politico e civile in questa materia.

3.10 A tal fine, la società civile organizzata ha la capacità e la responsabilità particolare di svolgere un ruolo centrale nella risposta integrata alla sfida terrorista. Il fatto che la società civile organizzata abbia le sue fondamenta nella cittadinanza attiva, le conferisce una posizione più flessibile, creativa e diversa per svolgere compiti di prevenzione più efficaci di quanto possano fare le amministrazioni pubbliche. La società civile organizzata può stimolare orizzontalmente e dal basso verso l'alto le conoscenze e la comprensione, elementi indispensabili per costruire società all'insegna dell'inclusione e della

partecipazione di tutti attraverso la collaborazione civile, l'attività economica e l'istruzione.

Inoltre, i poteri pubblici competenti dovrebbero tener conto delle proposte della società civile organizzata che segnalano la necessità di trovare un equilibrio tra le misure di sicurezza e quelle di salvaguardia delle libertà.

3.11 Gli attori non statali con tutta la loro varietà di movimenti e i soggetti economici e sociali, gli organi d'informazione, le organizzazioni di interessi diversi, la comunità accademica, i leader religiosi, il mondo dell'arte e della cultura, l'opinione pubblica mondiale, tutti devono svolgere un ruolo attivo in questo campo.

3.12 Una società civile dinamica può avere una funzione strategica nella protezione delle comunità locali, facendo fronte alle ideologie estremiste e affrontando la questione della violenza politica. La società civile è uno spazio libero nel quale i cittadini possono occuparsi del proprio destino, è una forma di resistenza e di lotta, una fonte di conoscenze, un'arena di discussione pubblica e di riflessione sociale e rappresenta un meccanismo di mediazione, di riconciliazione e d'impegno. La società civile dà voce ai differenti gruppi e alle diverse cause di ordine sociale, fornisce un canale di espressione alle minoranze e ai gruppi dissidenti e promuove, per la sua stessa diversità, una cultura di tolleranza e pluralismo. La società civile comprende tutti, i radicali e i moderati, coloro che se ne collocano al di fuori e quelli che vi sono dentro, coloro che oppongono resistenza come coloro che negoziano.

3.13 La società civile può assumere un ruolo critico nella ricostruzione di una nuova prospettiva di azione globale e coordinata, finora resa difficile dagli atteggiamenti unilateralistici e dalle divergenze politiche internazionali nel recentissimo passato. Nell'arco degli ultimi decenni, molti rappresentanti della società civile hanno messo a punto alleanze transnazionali dinamiche — con la partecipazione di persone e gruppi di tutto il mondo — per portare avanti cause globali, quali le questioni relative alla parità di genere, alla pace e ai diritti umani, la lotta contro l'AIDS, l'ambiente, i movimenti per il commercio equo e la giustizia globale, ecc.

3.14 Esiste un convincimento sempre più condiviso secondo cui, nella lotta contro il terrorismo, l'azione degli Stati non basta se non si unisce a un impegno attivo della società civile e dei suoi attori. In quanto forum della società civile organizzata, il Comitato ha l'opportunità e la responsabilità di agire, negli ambiti che gli sono propri, nel quadro delle azioni contro il terrorismo che si stanno promuovendo nel seno dell'UE e in altri forum pertinenti. Inoltre, gli sforzi rivolti in questa direzione dovrebbero permettere in modo naturale al Comitato, nel suo ruolo anticipativo, di cooperazione e dialogo, di contribuire a configurare le politiche antiterroristiche che riguardano la sua sfera di attività. La proposta di decisione del Consiglio con cui si istituisce il programma specifico di prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze del terrorismo e quello per la prevenzione del crimine offrono un quadro ampio e flessibile per includere iniziative di ogni tipo.

⁽⁸⁾ Nota all'attenzione del Consiglio europeo, 16 e 17 giugno 2005, sottoposta dalla presidenza e dal coordinatore antiterrorismo dell'UE:
<http://consilium.eu.int/uedocs/cmsupload/newWebre01.en05.pdf>.

3.15 In sintesi, sono queste le considerazioni generali che emergono:

3.15.1 Il Comitato condanna con fermezza ogni tipo di terrorismo e prende posizione in questa materia.

3.15.2 Il Comitato appoggia vigorosamente la lotta contro la criminalità e il terrorismo e mette in luce la grande importanza della nomina del coordinatore della lotta contro il terrorismo dell'UE, Gijds de VRIES.

3.15.3 Il processo di consolidamento della lotta antiterrorista e anticriminalità nell'UE deve continuare a fare progressi.

3.15.4 Va inoltre raggiunto un livello di cooperazione e coordinamento realmente efficace tra Stati membri a livello di forze di polizia e *intelligence* (mettendo in evidenza il principio di disponibilità delle informazioni pertinenti) e a livello giudiziario, oltre a un livello di cooperazione efficace e permanente con i paesi terzi.

3.15.5 Sono inoltre molto importanti i partenariati strategici tra il settore pubblico e quello privato, nel quadro della proposta della Commissione.

3.16 Il ruolo della società civile organizzata si può strutturare su due livelli: la prevenzione degli attacchi e la gestione delle loro conseguenze, che siano fisiche, psicologiche o economiche. Secondo i tipi di azioni previsti nella proposta e, sfruttando la genericità delle definizioni, il Comitato può stimolare, nell'ambito delle sue competenze, vari tipi di iniziative che, anche in forma generica e sommaria, potrebbero cominciare a configurarsi intorno agli stessi temi su cui si è incentrato il dibattito della Conferenza internazionale su democrazia, terrorismo e sicurezza, conclusasi a Madrid l'11 marzo 2005. In questo incontro si è istituito un piano d'azione noto con il nome di Agenda di Madrid che prevede un quadro di applicazione per una serie di raccomandazioni ⁽⁹⁾.

4. Osservazioni particolari

4.1 Proposta di decisione del Consiglio 2005/0034 (CNS) che istituisce il programma specifico *Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo* per il periodo 2007-2013.

4.1.1 Il Comitato condivide gli obiettivi generali del programma definiti agli articoli 3 e 4 della proposta.

4.1.2 Nel quadro delle azioni sovvenzionabili di cui all'articolo 5 della proposta, il Comitato pensa che si debba rivolgere un'attenzione particolare alle:

4.1.2.1 «Attività di studio, monitoraggio, valutazione, controllo e ispezione» (articolo 5, paragrafo 2, lettera b)), senza togliere niente al fatto che la ricerca di base in questo campo sarà canalizzata attraverso il 7° programma quadro di ricerca, il

quale destina a questo scopo, in base all'attuale proposta della Commissione, 1 miliardo di euro; il programma in esame deve promuovere la ricerca applicata collegata al dibattito e alla diffusione delle conoscenze che si sviluppano nei *think tank*, nelle istituzioni accademiche, nei diversi forum e nelle varie organizzazioni che fungono da centri di riflessione e di proposta di politiche volte a rafforzare i vincoli formali e informali tra investigatori, analisti e intellettuali, da un alto, e decisi, dall'altro.

4.1.2.2 «Attività di formazione e scambio di personale e di esperti» (articolo 5, paragrafo 2, lettera d)), collegate con le attività precedenti, soprattutto però con quelle che consentano l'avvio, lo sviluppo e il mantenimento sostenibile di programmi di qualità per la formazione e la specializzazione di linguisti, traduttori e interpreti per lingue conosciute a fondo solo da pochi e che sono usate per veicolare messaggi legati alla realizzazione di attività criminali, atti terroristici e propaganda che li giustifica e attrae nuovi adepti.

4.1.2.3 «attività di sensibilizzazione e divulgazione» (articolo 5, paragrafo 2, lettera e)), in cui sono comprese le attività del punto 4.2.2.1, ma conferendo un particolare rilievo al ruolo dei mezzi di comunicazione, che possono essere uno strumento di delegittimazione della violenza, ma che a volte permettono la divulgazione, senza alcun ostacolo della propaganda di gruppi terroristici e criminali riconosciuti come tali, mescolando l'inalienabile diritto alla trasmissione della notizia alla comunicazione senza restrizioni del contenuto, con l'effetto perverso di servire da cassa di risonanza alle intenzioni terroristiche dei gruppi criminali, per esempio attraverso la diffusione di immagini di attentati, sequestri e assassinii in diretta di persone sequestrate e terrorizzate.

4.1.3 Sarebbe auspicabile che nell'articolo 6, si precisasse con maggiore chiarezza e con maggiori dettagli quali sono i soggetti che possono presentare domanda, come avviene all'articolo 5 dell'altro programma specifico che viene esaminato qui di seguito. *Dato che la loro azione interessa settori molto delicati, la commissione ogni anno approverà un elenco dei beneficiari delle sovvenzioni.*

4.1.4 L'articolo 14, paragrafo 3 stabilisce che la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione intermedia e una comunicazione sulla continuazione del programma. Anche il Comitato dovrà essere preso in considerazione come parte interessata nel corso del processo di valutazione.

4.2 Proposta di decisione del Consiglio 2005/0035 (CNS) che istituisce il programma specifico *Prevenzione e lotta contro la criminalità* per il periodo 2007-2013.

4.2.1 IL CESE condivide gli obiettivi generali e specifici del programma (articoli 2 e 3).

⁽⁹⁾ <http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html>.

4.2.2 Fatto salvo il fatto che l'assistenza sociale e legale delle vittime è prevista nel programma relativo ai diritti fondamentali, il Comitato attribuisce un interesse speciale agli aspetti della protezione delle vittime e dei testimoni e alla promozione e allo sviluppo delle migliori pratiche in questa materia dal punto di vista dei servizi di polizia (articolo 3, paragrafo 1, lettera c) e paragrafo 2, lettera c)), e agli aspetti collegati alla criminologia applicata alla prevenzione della criminalità e allo sviluppo dei metodi e degli strumenti orizzontali necessari per una strategia di prevenzione e lotta contro la criminalità (articolo 3, paragrafo 1, lettera b) e paragrafo 2, lettera b)): in tal senso il Comitato sostiene i lavori della Commissione sui progetti pilota relativi alla lotta contro il terrorismo, contro il traffico di esseri umani, e al sostegno finanziario alle vittime del terrorismo. Il Comitato ritiene che, sulla base della valutazione dell'attuazione di questi progetti pilota, si dovrebbe arrivare all'istituzione di un fondo permanente di compensazione per le vittime del terrorismo.

4.2.2.1 In riferimento alla protezione delle vittime del terrorismo e dei loro familiari e delle persone che ne dipendono in tutti i suoi aspetti: la dimensione umana nella lotta contro il terrorismo, incentrata sulla protezione delle vittime e sulla promozione del ruolo della società civile, deve formare parte integrante di ogni strategia di lotta contro il terrorismo. Le vittime subiscono in prima persona una violenza che è diretta verso la società nel suo complesso e contro i valori che questa rappresenta. Per questo la società deve loro un riconoscimento e una risposta, come dovere morale e politico che si esprime nell'obbligo di ciascuno Stato di proteggere i diritti e le libertà dei suoi cittadini e garantire il loro libero godimento, cominciando dal diritto alla vita e a vivere liberi da paure di fronte a qualsiasi minaccia. Le vittime rappresentano la faccia autentica e la realtà del terrorismo e sono la prima voce e la prima linea della società contro il terrorismo. Le vittime sono la testimonianza più efficace per sensibilizzare e generare il necessario impegno della società di fronte al fenomeno terrorista e per articolare una risposta civica. Esse sono anche il maggior fattore di delegittimazione e isolamento politico e morale del terrorismo. Per tutte queste ragioni sono necessari:

- il riconoscimento e la solidarietà da parte della comunità internazionale, attraverso un messaggio da cui risulti chiara la centralità del rispetto dei diritti umani nella lotta contro il terrorismo,
- misure e meccanismi internazionali di protezione e assistenza per le vittime del terrorismo,
- uno stretto collegamento tra il dibattito sulle vittime e quello sui diritti umani e l'ampliamento della discussione sul rispetto di tali diritti e delle libertà fondamentali degli individui nella lotta contro il terrorismo. Nell'ambito di tale lotta si devono conciliare e rendere complementari l'obbligo degli Stati di rispettare i diritti dell'uomo e quello che gli Stati hanno di adottare tutte le misure necessarie per proteggere i diritti umani delle persone di fronte alla

minaccia terrorista; purtroppo questo dibattito non è presente nel documento della Commissione,

- provvedimenti per stimolare l'impegno della società civile nella lotta contro il terrorismo per dar modo agli attori della società civile, e in particolare alle vittime, di far sentire la propria voce e di svolgere un ruolo attivo sulla scena internazionale.

4.2.2.2 In riferimento alla prevenzione della criminalità: il narcotraffico è il maggior problema di criminalità transnazionale nell'UE. Gruppi criminali ben radicati in tutti gli Stati membri assicurano la distribuzione su grande scala in tutta l'Unione europea. Inoltre, la tendenza a svolgere traffici che interessano contemporaneamente più di una sostanza è in aumento.

Il traffico di esseri umani sta diventando un problema sempre più grave nell'Unione europea. I profitti che se ne ricavano sono astronomici. L'UE deve rafforzare la sua capacità operativa per iniziare e appoggiare le inchieste sul traffico degli esseri umani e su tutti gli aspetti ad esso collegati, come lo sfruttamento sessuale dei minori e la prostituzione in senso lato. A tal fine, il Comitato considera altamente necessarie iniziative come la *Proposta di direttiva del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti* ⁽¹⁰⁾, la quale è diretta a rafforzare gli strumenti di lotta contro l'immigrazione illegale, istituendo un permesso di soggiorno destinato alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani ⁽¹¹⁾.

La corruzione, il riciclaggio di capitali, i reati finanziari e la falsificazione del denaro sono tutti motivi di inquietudine per l'UE. Il riciclaggio di capitali è un'attività centrale dei gruppi della criminalità organizzata che operano nell'Unione europea in quanto è usato come fonte di finanziamento. La convergenza di tutti i fattori succitati (diverse manifestazioni criminali e finanziamento del terrorismo) non fa che rafforzare le sinergie nello sfruttamento delle persone e negli abusi di cui sono vittime ⁽¹²⁾. Occorre in particolare:

- incentivare la cooperazione e le alleanze strategiche tra il settore pubblico e quello privato, specie negli aspetti relativi allo sviluppo delle buone pratiche, nella lotta contro il riciclaggio di capitali e contro il finanziamento del terrorismo, nonché nel rispetto di standard di trasparenza e integrità professionale nel settore finanziario e delle organizzazioni senza scopo di lucro, conformemente alle raccomandazioni del GAFI ⁽¹³⁾ (l'organismo internazionale di tutela del sistema finanziario internazionale contro il riciclaggio di denaro e contro il finanziamento del terrorismo più importante) e con il piano d'azione dell'UE ⁽¹⁴⁾,
- sviluppare quadri comparativi di statistica e criminologia applicata utilizzandoli per l'elaborazione di misure e politiche concrete.

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE del 29.5.2002 (relatore: Pariza CASTANOS (GU C 221 del 17.9.2002).

⁽¹¹⁾ COM(2002) 71 def. dell'11.2.2002.

⁽¹²⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>.

⁽¹³⁾ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1.00html#Introduction.

⁽¹⁴⁾ Nota all'attenzione del Consiglio europeo, 16 e 17 giugno 2005, sottoposta dalla Presidenza e dal Coordinatore antiterrorismo dell'UE: <http://consilium.eu.int/uedocs/cmsupload/newWebre01.en05.pdf>.

4.3 Per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 2, (attività che possono essere finanziate):

4.3.1 Andrebbe esplicitamente menzionato il dialogo inter-religioso e intergenerazionale per individuare se vi siano impostazioni di tipo integralista, valorizzando le buone pratiche in grado di rafforzare la comprensione reciproca, la moderazione e la tolleranza democratica, limitando in tal modo la radicalizzazione e il reclutamento di nuovi adepti. La lotta contro il terrorismo esige che il fenomeno sia privato della sua legittimazione morale e questo è possibile solo con il dialogo e la comprensione dell'altro. Vanno portate avanti le azioni che consentano ai gruppi di diversa confessione e ai loro leader di gettare ponti di comprensione e intesa per approfondire la concordia e la tolleranza e per contribuire a creare un corpus di conoscenze capaci di spiegare le cause dell'odio ed eliminarle. Le diverse comunità religiose devono conoscersi meglio e non vi è niente di meglio a tal fine di misure che consentano la creazione di reti tra i loro membri.

4.3.2 Fatto salvo l'intervento del programma relativo ai flussi migratori in materia di integrazione sociale e professionale di persone appartenenti a gruppi minoritari di tipo etnico, religioso, culturale o a gruppi di migranti, specie di persone giovani, il programma in esame dovrebbe anche sviluppare buone pratiche sulle metodologie vincenti in questo campo, specie per quanto riguarda le attività di formazione e scambio di personale ed esperti (articolo 4, paragrafo 2).

4.3.3 Per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, si deve esprimere un giudizio negativo sulla recente proposta preliminare della Commissione europea relativa a un codice di comportamento per promuovere la trasparenza e la responsabilità finanziaria delle organizzazioni senza scopo di lucro. Si tratta di una proposta che corre il rischio di produrre effetti negativi per le ONG europee nel loro complesso e di screditarle, compromettendo il loro capitale sociale più prezioso: la fiducia dell'opinione pubblica e delle istituzioni locali, nazionali ed europee.

Il comitato comprende che ci si preoccupi di prevenire il possibile uso delle organizzazioni senza scopo di lucro per finanziare il terrorismo e altre attività criminali. Tuttavia, a tal fine vanno usati gli strumenti ordinari di prevenzione e repressione delle autorità dei diversi Stati membri. Sarebbe però soprattutto

auspicabile continuare il lavoro, purtroppo interrotto, sull'adozione degli statuti dell'associazione europea e della mutua europea.

4.3.4 Si ribadisce quanto detto ai punti 4.1.2.2 e 4.1.2.3 riguardo alle attività di formazione e scambio di personale ed esperti e alle attività di sensibilizzazione e divulgazione.

4.3.5 Anche l'arte e la cultura devono occupare un posto privilegiato nella strutturazione di una risposta civica alla criminalità e al terrorismo, anche come mezzo di espressione e di comprensione di altri punti di vista che non sono parte della visione dominante nei nostri paesi.

4.4 Per quanto riguarda l'articolo 14 (Valutazione) si ribadisce quanto affermato al punto 4.1.4.

5. Conclusioni

5.1 Il Comitato ritiene necessarie le due proposte comprese nel programma quadro la cui dotazione finanziaria andrebbe aumentata in futuro se la valutazione intermedia stabilirà che si sta avanzando nella buona direzione.

5.2 È inoltre necessario che il Comitato partecipi, nell'ambito delle sue specifiche competenze, al processo di dialogo con la Commissione e con il Parlamento europeo nel quadro della messa a punto dei piani annuali del programma e nei processi di valutazione corrispondenti.

5.3 D'altra parte il Comitato desidera rammentare che nei programmi europei in corso per la difesa delle libertà e la sicurezza si dovrebbe trovare il giusto equilibrio tra le risorse utilizzate per la sicurezza e quelle per la difesa delle libertà, conformemente a quanto si afferma nel parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni — Partenariato per rinnovare l'Europa*, doc COM(2005) 184 def. (SOC/209).

5.4 La protezione dei diritti fondamentali, delle libertà e della sicurezza è responsabilità di tutti i cittadini. Essa inizia con l'insegnamento dei valori comuni sin dai primi anni di scuola e si realizza attraverso la ricerca costante di un equilibrio fra i tre pilastri: libertà, democrazia e sicurezza.

Bruxelles, 14 dicembre 2005

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND