

Parere del Comitato delle regioni 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 nel campo della libertà, sicurezza e giustizia»

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce il programma quadro «Sicurezza e tutela delle libertà» per il periodo 2007-2013. Proposte di decisione che istituiscono, per il periodo 2007-2013, i programmi specifici «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo» e «Prevenzione e lotta contro la criminalità», nel quadro del programma generale «Sicurezza e tutela delle libertà» e alla

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma quadro «Diritti fondamentali e giustizia». Proposte di decisione che istituiscono, per il periodo 2007-2013, i programmi specifici «Lotta contro la violenza (Daphne) e prevenzione e informazione in materia di droga per il periodo 2007-2013», «Diritti fondamentali e cittadinanza», «Giustizia penale» e «Giustizia civile», nel quadro del programma generale «Diritti fondamentali e giustizia»

(2006/C 192/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005, «Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni — Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia» (COM(2005) 184 def.),

viste la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 6 aprile 2005, che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma quadro «Diritti fondamentali e giustizia», e le proposte di decisione che istituiscono, per il periodo 2007-2013, i programmi specifici «Lotta contro la violenza (Daphne) e prevenzione e informazione in materia di droga per il periodo 2007-2013», «Diritti fondamentali e cittadinanza», «Giustizia penale» e «Giustizia civile», nel quadro del programma generale «Diritti fondamentali e giustizia» (COM(2005) 122 def. — 2005/0037 (COD) — 2005/0038 (CNS) — 2005/0039 (CNS) — 2005/0040 (COD)),

viste la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 6 aprile 2005, che istituisce il programma quadro «Sicurezza e tutela delle libertà» per il periodo 2007-2013, e le proposte di decisione che istituiscono, per il periodo 2007-2013, i programmi specifici «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo» e «Prevenzione e lotta contro la criminalità», nel quadro del programma generale «Sicurezza e tutela delle libertà» (COM(2005) 124 def. — 2005/0034 (CNS) — 2005/0035 (CNS)),

vista la decisione della Commissione europea, del 10 maggio 2005, di consultarlo al riguardo conformemente all'articolo 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la decisione del suo Ufficio di presidenza, del 12 aprile 2005, di incaricare la commissione Affari costituzionali e *governance* europea di elaborare un parere in materia,

visto il proprio parere sul tema «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il ruolo delle amministrazioni regionali e locali nell'attuazione del programma dell'Aia» (CdR 223/2004 fin ⁽¹⁾),

visto il proprio parere del 12 ottobre 2005 in merito alle comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Prevenzione, preparazione e risposta in caso di attacchi terroristici», «Prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo attraverso misure per migliorare lo scambio di informazioni, per rafforzare la trasparenza e per aumentare la tracciabilità delle operazioni finanziarie, Preparazione e gestione delle conseguenze nella lotta al terrorismo» e «La protezione delle infrastrutture critiche nella lotta contro il terrorismo» (CdR 465/2004 fin),

⁽¹⁾ GU C 231 del 20.9.2005, pag. 83.

visto il progetto di parere (CdR 122/2005 rev.), adottato in data 12 dicembre 2005 dalla commissione Affari costituzionali e *governance* europea (relatore: OPSTELTEN, sindaco di Rotterdam),

Considerando quanto segue:

- 1) Il grado di riuscita della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia nel corso dei prossimi anni sarà determinante per il giudizio dei cittadini europei sul valore aggiunto apportato dall'Unione.
- 2) Nella maggior parte degli Stati membri, gli enti locali e regionali dispongono di competenze in materia di ordine e sicurezza, e spesso sono anche responsabili o corresponsabili dei problemi sociali che minacciano la sicurezza.
- 3) *L'efficacia e l'efficienza* della politica dell'Unione europea in materia di sicurezza, libertà e giustizia su una serie di aspetti quali la cittadinanza, la gestione delle crisi, la lotta al terrorismo, l'integrazione, la sicurezza negli scambi di informazioni e la lotta alla criminalità organizzata, dipendono in gran parte anche dal modo in cui gli enti regionali e locali esercitano le rispettive competenze in tali settori.
- 4) Il ruolo cruciale degli enti regionali e locali riguardo a tali aspetti della politica di sicurezza non è riconosciuto né promosso a *sufficienza*.
- 5) Il riconoscimento del ruolo degli enti regionali e locali al livello comunitario dovrebbe in particolare permettere di creare, stimolare e agevolare le condizioni necessarie a tal fine, partendo da una visione chiara su una ripartizione efficace ed equilibrata dei compiti tra il Consiglio europeo e la Commissione, da un lato, e le autorità nazionali, dall'altro, nella sfera della libertà, della sicurezza e della giustizia, unitamente a un *atteggiamento proattivo da parte degli stessi enti regionali e locali* sia all'interno del Comitato delle regioni che al di fuori di esso,

ha adottato il seguente parere in data 16 febbraio 2006 nel corso della 63a sessione plenaria.

1. Le posizioni del Comitato delle regioni

IL COMITATO DELLE REGIONI

1.1 **Accoglie con favore** l'approccio seguito dalla Commissione nell'elaborare il programma dell'Aia. Il lungo elenco di misure e azioni contenuto nel *programma d'azione* (COM(2005) 184 def.) e nei *programmi quadro* (COM(2005)124 def. e COM(2005) 122 def.) testimoniano la volontà e la determinazione della Commissione nel rafforzare l'importanza della libertà, della sicurezza e della giustizia in Europa;

1.2 **ritiene** che la libertà, la sicurezza e la giustizia siano giustamente considerate tematiche prioritarie nell'Unione europea, in quanto valori che stanno molto a cuore ai cittadini europei. Il dibattito sul Trattato costituzionale ha dimostrato che numerosi cittadini sono insoddisfatti dei risultati dell'integrazione europea e che la politica condotta sinora per avvicinare l'Europa ai cittadini non ha dato i risultati sperati. Proprio per la loro vicinanza ai cittadini, gli enti regionali e locali sono testimoni diretti della crescente disaffezione nei confronti dell'Europa;

1.3 **reputa** che il rinnovamento e l'aggiornamento della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia costituiscano un'*occasione unica* per riguadagnare il sostegno dei cittadini. Il cittadino deve potersi rendere conto che l'Unione europea presta un *contributo* importante e concreto al miglioramento della sicurezza nel suo ambiente vitale e alla difesa della sua libertà e dei suoi diritti;

1.4 **osserva** tuttavia che, ai fini del rinnovamento e dell'aggiornamento della politica in materia di libertà, sicurezza e giustizia, è necessario dare atto del ruolo essenziale svolto dagli enti regionali e locali. Ravvisa a questo riguardo una grave lacuna nella politica attuale, la quale insiste particolarmente sul ruolo delle autorità nazionali. Sta di fatto, invece, che numerosi problemi *non possono* essere risolti dai governi senza l'intervento degli enti regionali e locali, i quali sono *in prima linea*, ad esempio, nel fornire le prime risposte amministrative e operative in caso di stragi terroristiche, pandemie, disastri naturali, esplosioni o incendi in complessi industriali, *black-out*, catastrofi in occasione di eventi importanti, ecc. Gli enti regionali e locali sono anche in prima linea nella lotta al vandalismo, alla criminalità e alla violenza urbana, nella promozione di una reale integrazione dei nuovi cittadini europei o nell'adozione di misure volte a prevenire ogni sorta di radicalismo;

1.5 **ritiene** che l'Unione europea, intesa come insieme degli Stati membri, e gli enti regionali e locali *necessitano gli uni degli altri* perché si possa migliorare sensibilmente la libertà, la sicurezza e la giustizia dei cittadini. Tale interazione, tuttavia, non è sottolineata a sufficienza nell'attuale politica comunitaria: si può dunque affermare sin d'ora che, se tale politica continuerà a essere condotta come lo è oggi, essa *risulterà poco efficace*. Gli enti pubblici impegnati in prima linea beneficiano di un sostegno troppo esiguo e sono sottoutilizzati sul piano strategico. Inoltre, non vi è sufficiente consapevolezza del fatto che una mobilitazione adeguata ed efficace di tali enti può bastare a risolvere molti dei problemi riguardanti la sfera della libertà, della sicurezza e della giustizia;

1.6 **considera** che il rinnovamento e l'aggiornamento della politica europea in materia di libertà, di sicurezza e di giustizia richiedano altresì una *visione più sistematica e strutturata*. Infatti, il lungo elenco allegato al programma d'azione, comprendente misure e azioni molto diverse fra loro e a prima vista slegate le une dalle altre, non va a beneficio della trasparenza, della riconoscibilità e dell'attuabilità della politica. È indicativo che non tutti i punti del programma dell'Aia siano stati sviluppati nel programma d'azione, che quest'ultimo comprenda elementi nuovi rispetto al programma dell'Aia e che i programmi quadro finanziari adottati finora non coprano la totalità del programma d'azione;

1.7 **esorta** a *fare fronte comune* contro i gravi problemi di libertà, sicurezza e giustizia che affliggono l'Europa. Il senso di impellenza avvertito da cittadini, imprese, organizzazioni, istituzioni, dirigenti e rappresentanti democraticamente eletti investe con forza tutti i livelli pubblici. Non basta più scambiarsi pareri più o meno informali: ciò che serve è un approccio risoluto e scevro di ostacoli burocratici, per il quale si propone qui di seguito una serie di azioni concrete intese come punto di partenza.

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

IL COMITATO DELLE REGIONI

Raccomandazioni generali relative allo sviluppo e all'attuazione della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia

2.1 **Giudica** opportuno che negli anni a venire il contenuto del *programma d'azione*, sul quale si fonda l'elaborazione del programma dell'Aia, venga reso conforme ai propri pareri: infatti, nello stesso programma d'azione, la Commissione conclude che, data la natura politica degli interventi in materia di libertà, sicurezza e giustizia, occorrerà provvedere ove necessario a un adeguamento del programma d'azione. Alla fine del 2006 è prevista una revisione intermedia del programma: in tale occasione sarà necessario precisare in che modo si sia rafforzata la posizione degli enti regionali e locali nella politica in questione;

2.2 **sostiene** l'idea di adeguare i *programmi quadro* in modo che:

- venga sancito il principio dell'attribuzione agli enti locali e regionali di parte delle risorse finanziarie previste per l'esecuzione del programma d'azione,
- non vi siano dubbi sulla *possibilità* di sostenere concretamente le iniziative degli enti locali e regionali aventi un potenziale impatto su scala europea. A tale scopo bisognerebbe chiarire e integrare l'articolo 4 dei programmi in questione. Per «impatto su scala europea» si dovrebbe intendere una serie di conseguenze importanti per la politica in materia di libertà, sicurezza e giustizia *in un certo numero di Stati membri*, visto che le problematiche, le cause e le solu-

zioni legate al tema della sicurezza possono variare da uno Stato membro all'altro,

- ai finanziamenti vengano ammesse anche le attività degli enti locali e regionali la cui portata superi l'oggetto di un dato sottoprogramma, e che effettivamente abbraccino tematiche trasversali a vari sottoprogrammi: si pensi ad esempio a programmi (inter)urbani per contrastare la violenza, lottare contro la criminalità organizzata, migliorare gli scambi di informazioni e collegare le banche dati esistenti, combattere i radicalismi, ecc. Bisogna far sì che tali iniziative possano essere presentate a uno sportello unico e trattate in base a una procedura decisionale unica e trasparente;

2.3 **trova sorprendente** che i programmi quadro illustrati nei testi esplicativi vengano presentati come un'importante semplificazione del sistema di definizione del bilancio e di finanziamento: ciò sarà sicuramente vero dal punto di vista di Bruxelles, ma dall'ottica degli enti regionali e locali il sistema appare ancora troppo complesso e non rispondente alle esigenze legate all'attuazione;

2.4 **propone** che, in vista della revisione intermedia del programma d'azione, si provveda a redigere un *rapporto indicativo* sulla pertinenza del programma dell'Aia e del programma d'azione per gli enti regionali e locali di ciascuno Stato membro. In tale occasione sarà essenziale soffermarsi quanto meno sui seguenti interrogativi:

- in che modo gli enti regionali e locali siano attivamente coinvolti nella *preparazione* della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia,
- in che modo gli enti regionali e locali siano attivamente coinvolti nel garantire un'effettiva *attuazione* della politica europea in materia di libertà, di sicurezza e di giustizia,
- in che modo si possa *migliorare* il coinvolgimento attivo degli enti regionali e locali nella preparazione e nell'attuazione della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia nei vari Stati membri,
- in quale misura gli enti regionali e locali intervengano nelle azioni comunitarie di coordinamento, sostegno, informazione, ecc. in materia di libertà, sicurezza e giustizia, per esempio ricorrendo alle migliori pratiche sviluppate al riguardo o proprio attraverso la definizione concertata di tali pratiche;

2.5 **invita** ad associare gli enti regionali e locali dei vari Stati membri nella stesura dei suddetti rapporti, e a usare questi ultimi da base per l'elaborazione di parametri di riferimento europei. Nel 2006-2007 dovrebbe avere luogo una tavola rotonda con la partecipazione della Commissione, dei rappresentanti degli Stati membri e dei membri del Comitato delle regioni, coadiuvati se possibile da esperti e dalle pertinenti reti di organizzazioni, per discutere tali parametri e prospettare conclusioni e raccomandazioni;

2.6 **sostiene e incoraggia** l'elaborazione, nel 2006-2007, di concerto con la Commissione, di un *programma d'azione su libertà, sicurezza e giustizia*. Tale programma dovrebbe contenere obiettivi concreti per gli enti regionali e locali che vi si impegneranno, viste anche le sue ricadute per altri enti regionali e locali, e contribuire a una più efficace politica europea di libertà, sicurezza e giustizia. Gli obiettivi del programma d'azione dovrebbero per lo meno vertere sui seguenti aspetti:

- lo sviluppo e la condivisione delle migliori pratiche, ad esempio in materia di gestione delle crisi, lotta antiterrorismo, integrazione, lotta ai radicalismi, approcci amministrativi contro la criminalità organizzata,
- lo scambio di informazioni e l'allestimento di reti di sostegno,
- la diffusione delle conoscenze, la garanzia della qualità e i programmi di formazione;

2.7 **sottolinea** la necessità che gli enti regionali e locali adottino *iniziative* congiunte per consolidare la propria posizione nel quadro della politica europea di libertà, sicurezza e giustizia, al fine di aumentarne l'efficacia complessiva;

2.8 **propone** di rafforzare la *capacità informativa* degli enti regionali e locali sulla politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Per quanto infatti l'informazione disponibile sia parecchia, essa non è né facile da reperire né sufficientemente accessibile. Coloro che nell'ambito degli enti regionali e locali hanno poca o nessuna idea delle attività condotte dall'Unione europea in tale settore — e probabilmente sono ancora in tanti — non sono raggiunti dagli attuali flussi di informazioni. Occorre quindi esaminare le possibilità di:

- informare gli enti regionali e locali in modo più attivo, mirato e concreto («che senso ha tale politica per voi?»), ad esempio organizzando eventi informativi interattivi,
- tenere conto nell'ambito della campagna informativa delle varie categorie di destinatari (vedi sopra),
- prevedere un assetto organizzativo, ad esempio uno sportello al pubblico dotato di uffici amministrativi, al quale gli enti locali e regionali possano rivolgere domande e richieste di informazione sulla politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia;

2.9 **reputa** che il *processo* di sviluppo, attuazione, gestione e valutazione della politica europea in materia di sicurezza, libertà e giustizia vada configurato in modo da garantire il coinvolgimento degli enti regionali e locali in ogni sua fase, specie per *quegli* ambiti politici di loro responsabilità diretta: infatti, per quanto tale coinvolgimento esista già, esso non sembra ancora avere prodotto risultati di rilievo. È inoltre auspicabile che nell'ambito della tavola rotonda di cui al punto 2.5 si tenga conto del presente parere;

2.10 **considera** necessario dare concretezza alle espressioni generiche sull'importanza di coinvolgere in maniera intensiva

gli enti regionali e locali: ciò può avvenire ad esempio adeguando le modalità operative del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo. Un'altra idea può essere quella di includere sistematicamente un capitolo sul *ruolo degli enti regionali e locali* nei testi esplicativi di comunicazioni, proposte e decisioni in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il valore aggiunto di un tale capitolo non consisterebbe tanto nel suo contenuto definitivo, quanto nell'impulso che darebbe all'iter di elaborazione dei documenti;

2.11 **fa presente** che gli enti regionali e locali andrebbero visti come un *vivaio* di idee concrete e praticabili sulla politica in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Il loro impegno sul campo fa sì che gli enti regionali e locali di tutta Europa dispongano di esperienze, idee e competenze pratiche in misura spesso maggiore rispetto alle autorità nazionali. Occorre quindi mobilitare la capacità di riflessione esistente, attribuendole un ruolo di spicco nell'iter di definizione della politica;

2.12 **sottolinea** che è essenziale promuovere la partecipazione di *gruppi di esperti* provenienti da enti regionali e locali nel quadro del previsto *monitoraggio* del programma dell'Aia e del programma d'azione (il quadro di valutazione annuale) sulle materie di diretta competenza di tali enti. Ciò consentirà di comprendere immediatamente come funziona la politica nella pratica;

2.13 **propone** di promuovere una *concezione* maggiormente *sistematica e strutturata*, se si riterrà auspicabile portare avanti l'attuale approccio programmatico della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia. A tal fine si deve partire dal presupposto che i vari interventi avranno possibilità di successo solo se la loro attuazione si inserirà in una catena logica di azioni coerenti;

2.14 **fa notare** che non ha molto senso offrire ai governi maggiori opportunità di raccogliere informazioni sull'integrità dei singoli (ad esempio di coloro che richiedono licenze e sussidi), se le autorità non hanno definito alcuna politica in tale ambito, non dispongono di alcuno strumento in grado di accertarne il rispetto e non applicano la regolamentazione in materia. Altrettanto inutile è investire in un approccio volto a reprimere la mancanza di sicurezza che regna in alcuni quartieri, senza investire al tempo stesso nelle infrastrutture fisiche e sociali;

2.15 **propone** di individuare tali catene di azioni interconnesse, in modo da stabilire, conformemente al principio di sussidiarietà, i punti su cui l'Unione dovrebbe concentrarsi. Al riguardo bisognerebbe selezionare un certo numero di temi prioritari e lasciarne altri alle autorità nazionali. Inoltre, si dovrebbero fissare quanti più obiettivi tangibili possibile, nella consapevolezza che la semplificazione e la concentrazione condurranno alla necessaria trasparenza e stabilità;

2.16 **ritiene** opportuno dar modo agli enti regionali e locali di contribuire non solo alla riflessione su alcuni aspetti specifici della politica europea in materia di libertà, di sicurezza e di giustizia, ma anche sui *concetti strategici* di fondo. Occorre delimitare con la massima esattezza il *campo d'azione* della politica e le possibilità di consolidare il ruolo della sicurezza in altri ambiti (*integrazione esterna*). Ad esempio, dare un maggiore rilievo alla sicurezza nella politica ambientale significa accrescere le probabilità che la normativa sull'accesso all'informazione ambientale delle imprese non renda obbligatoria la divulgazione dei dati sensibili;

2.17 **sottolinea** la necessità di esaminare in quale misura le sistematizzazioni e i parametri utilizzati dagli enti regionali e locali (ad esempio per classificare le politiche in base ai gruppi o agli individui cui sono rivolte, alle problematiche affrontate o al loro campo di applicazione) siano applicabili anche su scala europea;

2.18 **osserva** che la messa a punto di una (nuova) concezione sistematica e strutturata della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia significa anche *(ri)pensarne la base giuridica*. Il Trattato costituzionale ha svolto un ruolo guida per il livello che il programma dell'Aia ambisce a raggiungere, ed è quindi lecito chiedersi quale impatto avrà la situazione attuale del processo costituzionale europeo sulla politica di libertà, sicurezza e giustizia, e quale possa essere la risposta idonea. D'altro canto, una nuova concezione può anche condurre alla definizione di condizioni quadro alle quali la base giuridica europea *dovrebbe* ottemperare. È indispensabile che la politica in materia di libertà, sicurezza e giustizia goda di una solida legittimità sul piano della democrazia e dello Stato di diritto: in tale contesto bisogna definire in modo adeguato l'essenziale contributo degli enti locali e regionali;

2.19 **raccomanda** di elaborare una *strategia di comunicazione* più chiara per i cittadini e le imprese sulla politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Gli enti regionali e locali costituiscono per lo più i primi interlocutori (ufficiali) di cittadini e imprese: essi vanno quindi coinvolti attivamente per mostrare ai cittadini e alle imprese in che modo l'Unione garantisca, o contribuisca a garantire, la loro sicurezza.

Raccomandazioni su singoli aspetti della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia di cui gli enti regionali e locali sono responsabili in tutto o in parte

Gestione delle crisi

2.20 **Ricorda** che gli attentati terroristici di Londra e Madrid, le inondazioni che hanno gravemente danneggiato vaste zone d'Europa nel 2005, le epidemie che hanno colpito persone e animali, le conseguenze delle lunghe interruzioni di energia elettrica e i recenti disordini nelle città francesi sono tutti casi in cui gli enti regionali e locali rappresentano per molti versi i (primi) responsabili dell'adozione di un approccio adeguato alla *gestione delle crisi*;

2.21 **fa presente** che la professionalizzazione della gestione delle crisi rappresenta uno sviluppo indispensabile non solo in relazione alla lotta antiterrorismo, ma anche in un contesto più

ampio. La recente creazione di una rete europea nel settore della gestione delle crisi, il Forum europeo per la gestione delle catastrofi locali e regionali del Consiglio d'Europa, è un esempio della diffusa sensazione di urgenza che investe tale processo di professionalizzazione;

2.22 **considera** che la politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbe promuovere un approccio adeguato alla gestione delle crisi in due modi:

— esercitando un *ruolo di coordinamento e di accompagnamento* là dove serve una cooperazione internazionale in materia di prevenzione, preparazione, reazione e sorveglianza. Tale ruolo deve riguardare qualsiasi tipo di crisi avente un impatto internazionale. Orientare tale politica solo alle crisi in atto nelle regioni frontaliere e con possibili ripercussioni transfrontaliere è un approccio ormai superato: nella società odierna, le crisi legate a infrastrutture vitali come porti e aeroporti, punti di snodo dei flussi di merci e di servizi e reti di approvvigionamento energetico, ma anche a malattie contagiose e simili presentano quasi sempre implicazioni transfrontaliere,

— esercitando un *ruolo di incoraggiamento* nei casi in cui la qualità della gestione delle crisi può essere notevolmente migliorata grazie alla creazione di reti e allo scambio di informazioni (ad esempio sulle buone pratiche), alla disponibilità di strumenti adeguati, di metodologie e tecniche (ad esempio sulla valutazione dei rischi e sui sistemi di individuazione), o ancora favorendo la gestione pratica di situazioni di crisi.

2.23 **raccomanda** che la *gestione delle crisi* sia indicato come una priorità, ma sottolinea che la responsabilità di un quadro organizzativo efficace per la gestione delle crisi spetta *anzitutto* alle autorità nazionali;

2.24 **è convinto** che il ruolo tanto di coordinamento e di accompagnamento quanto di incoraggiamento dell'Unione europea debba tradursi in misure concrete che a loro volta potrebbero poi essere inserite nell'agenda per il periodo 2007-2013 al momento della revisione intermedia del programma d'azione. Un'importanza prioritaria va anche attribuita all'applicazione delle misure di cui al punto 3.5 dell'allegato al programma d'azione. Infine, bisogna stanziare risorse finanziarie tali da consentire la professionalizzazione della gestione delle crisi in senso lato, al di là cioè della lotta antiterrorismo. Ciò deve avvenire in particolare consentendo agli enti locali e regionali:

— di mettere a punto *nuove metodologie, tecniche e migliori pratiche* (es.: comunicazioni di crisi, sviluppo di stretti legami tra organizzazioni locali della società civile e autorità, strutture organizzative amministrative e operative in caso di crisi),

— di *ottimizzare i rispettivi piani di gestione delle crisi e procedere a esercitazioni regolari*,

— di coinvolgere i *cittadini* nelle simulazioni di emergenze al fine, da un lato, di sensibilizzarli maggiormente sui rischi esistenti e, dall'altro, di tenere debito conto delle loro reazioni nella fase di elaborazione dei piani;

2.25 **invita** ad ampliare la portata della proposta relativa al programma specifico «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo» per il periodo 2007-2013: nello specifico, bisognerebbe prevedere una base per finanziare il miglioramento della gestione delle crisi non legate al terrorismo.

Lotta antiterrorismo

2.26 **Nota** che i cittadini che vivono nel timore di attacchi indiscriminati hanno perso le loro libertà fondamentali, e che l'Unione europea non può rassegnarsi a tale destino. In linea con il proprio parere sulla lotta antiterrorismo (CdR 465/2004), si sono convenute diverse misure in materia di prevenzione, preparazione e reazione. Il Comitato insiste sulla necessità di intervenire sulle *cause profonde* del terrorismo, fenomeno che trova le proprie radici nell'estremismo, se si vuole che tale approccio preventivo sia coronato dal successo, e invita in tale contesto a riconoscere i legami esistenti con la politica di integrazione e la necessità di garantire alle persone integrate una partecipazione reale e totale alla società europea;

2.27 **evidenzia** la necessità di favorire l'individuazione delle tendenze al radicalismo e delle organizzazioni inclini al *radicalismo e all'estremismo*, specie nelle regioni d'Europa in cui tali fenomeni costituiscono una minaccia reale. Al di là dei pericoli legati a un esiguo numero di persone che, in seguito a un processo di radicalizzazione, passano a compiere azioni terroristiche, un rischio altrettanto grave riguarda i processi di polarizzazione: questi ultimi, infatti, possono produrre effetti indesiderabili dal punto di vista della sicurezza, della vivibilità e della tolleranza, in grado a loro volta di mettere a repentaglio la coesione sociale. I processi di radicalizzazione e di polarizzazione costituiscono un importante fattore di rischio in diversi paesi europei: per aiutare a segnalarne l'insorgere può essere opportuno definire una serie di cosiddetti *indicatori di «allerta precoce»*. Tali indicatori consentirebbero alle autorità pubbliche, ma anche ai centri di accoglienza e alle organizzazioni attive nel sociale, nelle politiche per i giovani, nell'istruzione, nella sanità e nell'assistenza, ecc., di segnalare singoli casi di radicalizzazione e di porvi rimedio in una fase precoce, il che a sua volta permetterebbe di contrastare l'emergere di un terrorismo «endogeno». Nel contempo, però, bisogna assicurare che le misure intraprese non ostacolino l'integrazione e l'occupazione degli immigrati. È molto importante evitare che le grandi «fasce medie» della popolazione, le quali non si sentono (ancora) o si sentono scarsamente integrate nella società europea, cedano al radicalismo;

2.28 **sottolinea** che tali provvedimenti andrebbero previsti soprattutto al *livello degli enti locali* e che di conseguenza, occorre aiutare tali enti a migliorare la loro capacità informativa, ad esempio attraverso la creazione di *sportelli informativi* per la segnalazione tempestiva di casi di radicalismo. Tali sportelli potrebbero coadiuvare gli enti locali nell'interpretazione dei segnali e nella definizione dei possibili interventi;

2.29 **ritiene** necessario incoraggiare lo sviluppo e l'attuazione di programmi di formazione che insegnino ai funzionari degli enti locali a riconoscere e a riferire i segnali di tali tendenze;

2.30 **raccomanda** inoltre di studiare i possibili modi per contrastare il reclutamento di neofiti da parte delle organizzazioni estremiste e di concepire un approccio efficace per contrastare gli appelli all'estremismo o la diffusione via Internet di informazioni pratiche utili alla preparazione di atti terroristici;

2.31 **raccomanda** di prevedere un sistema affidabile e più rapido per uno scambio di *informazioni sulle transazioni finanziarie*, che contribuisca a una maggiore trasparenza riguardo all'operato di istituzioni e organizzazioni, e che faciliti inoltre l'azione degli enti locali. In effetti, i flussi finanziari sembrano transitare regolarmente attraverso istituzioni e organizzazioni che beneficiano anche del sostegno degli enti territoriali (ad esempio per attività destinate a favorire l'integrazione), per cui l'informazione può servire a bloccare tali flussi. Le proposte in tal senso vanno quindi poste in rilievo nella programmazione del 2006;

2.32 **segnala** che per indagare sul terrorismo e combatterlo in maniera efficace è necessario intensificare la collaborazione e lo scambio di informazioni sia fra gli Stati membri sia fra le diverse autorità nazionali. Il programma d'azione propone di istituire in ciascuno Stato membro un *punto di contatto* che abbia accesso a tutte le informazioni utili su reali o eventuali attività terroristiche. Tale *punto di contatto*, però, può essere efficace solo se esiste anche una valida rete di informazione con gli enti locali e regionali, in base al principio *need to know, need to share* («bisogno di conoscere, bisogno di condividere»). Gli Stati membri dovranno chiarire in che modo questa rete di informazione funzionerà concretamente nella pratica e, se necessario, predisporre appositi piani in vista del suo perfezionamento;

2.33 **auspica** che si possa realizzare, *su base strutturata*, uno scambio di *esperienze* sugli insegnamenti da trarre dalla lotta al terrorismo, ad esempio attraverso l'istituzione di un apposito centro di competenze. Per quanto gli scambi di informazioni sugli interventi operativi in corso possano essere molto utili, è certo altrettanto importante condividere con la massima rapidità le conclusioni relative alla strategia di lotta al terrorismo. Il coinvolgimento di reti di enti locali e regionali appare particolarmente utile a questo riguardo;

2.34 **raccomanda** di prestare attenzione non solo alle *infrastrutture vulnerabili*, come previsto dal programma d'azione, ma anche a *luoghi molto frequentati* quali stazioni, stadi, spazi per eventi, attrazioni turistiche, ecc. Spesso gli enti locali e regionali svolgono un ruolo importante ai fini della protezione e della sicurezza di tali luoghi;

2.35 **invita** a sostenere gli enti locali e regionali nell'elaborazione di analisi dei rischi professionali e a incoraggiare lo sviluppo delle migliori pratiche in materia di protezione e sicurezza; insiste sulla necessità di predisporre una *base giuridica* adeguata affinché gli enti locali possano imporre il rispetto di misure di protezione e sicurezza ai proprietari e ai gestori di possibili obiettivi vulnerabili, e caldeggia la messa a punto di un *armamentario* che consenta alle autorità di imporre più efficacemente il rispetto di tali disposizioni da parte di proprietari e gestori;

2.36 **esorta** vivamente a rivedere, ad esempio per quanto riguarda l'accesso all'informazione ambientale, i principi regolamentari relativi a ciò che i cittadini sono tenuti a sapere sui rischi presenti nel loro ambiente vitale e al grado di divulgabilità delle informazioni pratiche relative alle caratteristiche e alla sicurezza degli obiettivi vulnerabili;

2.37 **ricorda** che la qualità dei servizi di sicurezza (privati) è essenziale per la salvaguardia degli obiettivi vulnerabili, e che al riguardo bisogna appurare se siano necessarie, o quanto meno possibili, misure più incisive per un miglioramento in tal senso;

2.38 **deplora** l'assenza nel programma d'azione di misure volte a sensibilizzare i cittadini sui rischi esistenti. I cittadini si aspettano che siano soprattutto gli enti locali a informarli adeguatamente sui rischi di attentato nel loro ambiente. Sostiene inoltre la realizzazione di *strategie di comunicazione mirate*.

Diritti fondamentali e cittadinanza

2.39 **Ricorda** che il dibattito sui diritti fondamentali verte in gran parte sulla necessità di evitare un'erosione degli stessi, e **deplora** che gli sforzi delle autorità per garantire la sicurezza della popolazione non abbiano ancora ottenuto sufficiente risalto;

2.40 **nota** che il dibattito intorno ai diritti fondamentali potrà svolgersi efficacemente solo se sarà condotto parallelamente a un confronto sui *doveri*, ad esempio sotto il profilo dell'integrazione, e **sostiene** che la politica europea su questo tema vada avvicinata ai cittadini incoraggiando attivamente i dibattiti a livello locale, ad esempio sotto forma di *dibattiti civici*. Questo tipo di dialogo è essenziale per individuare le misure potenzialmente atte a mantenere l'equilibrio tra diritti e doveri;

2.41 **appoggia** la creazione di un'*agenzia per i diritti fondamentali*, come previsto dal programma dell'Aia, la quale potrebbe repertoriare, illustrare e rendere accessibili le migliori pratiche in materia, oltre che dare un notevole contributo al confronto su discriminazione, razzismo, integrazione e terrorismo, visti i crescenti timori di attentati o sommosse;

2.42 **deplora** che, dato il clima di incertezza riguardo al Trattato costituzionale, siano a rischio anche i miglioramenti relativi alla protezione giuridica presso la Corte di giustizia europea, in particolare per quanto concerne la facoltà delle persone fisiche e giuridiche di opporsi a qualsiasi iniziativa regolamentare dell'Unione che le riguardi direttamente. **Invita** di conseguenza a colmare rapidamente tale lacuna nella protezione giuridica, tenuto conto che la politica comunitaria nella sfera della libertà, della sicurezza e della giustizia è destinata a essere rafforzata nel corso dei prossimi anni.

Integrazione

2.43 **Ricorda** che l'impatto sul tessuto sociale della presenza dei nuovi arrivati, siano essi immigrati o richiedenti asilo, e che abbiano ricevuto lo status di rifugiato o altra protezione umanitaria accessoria, si avverte — spesso nell'arco di varie generazioni — *soprattutto a livello locale*. Considera di conseguenza che soprattutto nei centri urbani sia importante tendere a un'integrazione

soddisfacente sul piano strutturale, sociale, economico e culturale: una premessa essenziale a tal fine consiste nel garantire la *piena* partecipazione delle persone integrate al tessuto sociale europeo. Anche i recenti disordini nelle città francesi testimoniano l'importanza di un tale approccio;

2.44 **sottolinea** che l'integrazione non deve restare un concetto astratto, bensì indicare uno sforzo di inserimento nella nuova società di appartenenza. Raccomanda che l'Unione europea precisi i termini e i presupposti per la riuscita dell'integrazione, pur riconoscendo che si tratta per lo più di una competenza nazionale. Occorre aiutare gli enti locali a gestire il processo di integrazione fornendo loro *informazioni e finanziamenti* e consentendo loro di *sviluppare buone pratiche*. La conferenza dei ministri europei responsabili dell'integrazione, svoltasi a Groninga (Paesi Bassi) nel novembre 2004, ha gettato le basi per tale aiuto;

2.45 **propone** che si promuovano dibattiti civici, confronti tra le parti, programmi di apprendimento linguistico, percorsi finalizzati all'integrazione, progetti professionali, dinamiche di emancipazione, programmi di lotta alla discriminazione, ecc., e che si assicurino uno scambio e un monitoraggio sistematici delle esperienze, delle innovazioni, dei successi ma anche degli insuccessi a livello locale;

2.46 **reputa** necessario impedire che in certe fasce della popolazione si faccia strada lo sconforto e al tempo stesso incoraggiare misure tali da favorire un equilibrio sociale nei quartieri delle grandi città, per esempio in materia di politica degli alloggi, politica dei redditi e formazione;

2.47 **ritiene** eccellente l'idea di procedere alla riedizione del manuale europeo sull'integrazione, ma deplora che non si sia data sufficiente pubblicità alla prima edizione, per cui auspica che la prossima susciti maggiore interesse da parte degli enti locali e regionali;

2.48 **appoggia** con forza l'organizzazione di un *forum europeo sull'integrazione* a cadenza annuale e propone che in tale contesto ci si avvalga ampiamente delle esperienze e delle competenze degli enti regionali e locali.

Tutela della vita privata e sicurezza in sede di scambio delle informazioni

2.49 **Rammenta** che nella seconda metà del secolo scorso, il concetto di tutela della vita privata era per lo più improntato alla protezione dei cittadini dalle autorità, dati i timori legati all'instaurazione di uno Stato di polizia, e invita a puntare a un nuovo equilibrio che tenga maggiormente conto dell'esigenza di proteggere i cittadini dai malintenzionati che violano le leggi;

2.50 **appoggia** in tale contesto l'obiettivo di rivolgere particolare attenzione alla protezione dei dati personali nell'ambito dell'attuazione del programma d'azione. Sottolinea che sempre più spesso si impone una scelta tra tutela degli interessi individuali inerenti alla vita privata, e tutela degli interessi collettivi, ad esempio la sicurezza, e aggiunge che nella lotta contro il terrorismo l'informazione svolge un ruolo cruciale;

2.51 **invita** la Commissione, al momento di definire la relativa politica, a tenere conto del fatto che, nella misura in cui lo consentono le varie legislazioni nazionali, numerosi enti regionali e locali hanno allestito reti informative in cui certi dati personali, riguardanti ad esempio il domicilio, l'alloggio, le imposte, la condizione sociale e la salute, sono abbinati a informazioni di polizia e giudiziarie. Ricorda che questo sistema può rivelarsi molto utile nella lotta al terrorismo, ai crimini gravi o agli episodi di vandalismo urbano;

2.52 **suggerisce** che per la protezione dei dati personali si preveda una base giuridica generale più chiara, proporzionale e flessibile, affinché nei casi opportuni si possa dare la priorità al perseguimento della sicurezza sociale. Invita ad aprire un confronto su questo tema con i cittadini europei e ad associarvi anche gli enti locali e regionali;

2.53 **considera** che il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza e la lotta alla criminalità transfrontaliera richiedano un intenso scambio di informazioni tra Stati membri, e invita gli Stati membri a precisare in che modo si possa prospettare un effettivo *scambio di informazioni con gli enti locali e regionali*, dato il ruolo cruciale svolto da questi ultimi nell'attuazione e nel perseguimento della politica in materia di sicurezza.

Criminalità organizzata

2.54 **Osserva** che nell'ambito delle decisioni in merito a *sovvenzioni, contratti, licenze*, ecc. gli enti locali e regionali possono apportare un importante valore aggiunto nella lotta alla criminalità organizzata, e considera che in tale contesto si potrebbe tenere conto delle infrazioni commesse in passato: ciò consentirebbe ad esempio di rifiutare una licenza se esistono motivi per supporre che il richiedente cadrà nuovamente nell'errore;

2.55 **propone** che le autorità di polizia e giudiziarie esaminino a fondo i dati a loro disposizione, alla ricerca di informazioni da trasmettere agli enti locali e regionali, affinché questi ultimi possano tenerne conto in occasione della concessione di licenze e sovvenzioni. È possibile, ad esempio, che il gestore di un albergo o di un ristorante già condannato per traffico o tratta di esseri umani offra lavoro a immigrati irregolari. Dato che il controllo delle licenze di sfruttamento nel settore alberghiero e della ristorazione compete agli enti locali, in tale situazione è particolarmente opportuno *condividere le informazioni* e verificare l'esistenza di elementi che giustifichino la revoca della licenza dell'esercizio in questione;

2.56 **suggerisce** di repertoriare, descrivere e divulgare a livello europeo le esperienze degli enti locali e regionali in questo ambito, affinché la regolamentazione europea, compresa quella in materia di appalti pubblici, sostenga ove possibile tali approcci;

2.57 **sostiene** lo sviluppo di *buone pratiche* con riguardo allo scambio di informazioni e la condivisione dei dati tra i servizi pubblici locali e regionali — specie in materia di imposte, alloggi, affari sociali e occupazione, concessione di licenze e gestione dei dati personali dei cittadini — e le autorità di polizia e giudiziarie, ad esempio nell'approccio al problema degli stabili degradati, al fine di individuare e combattere con maggiore efficacia le reti delle criminalità organizzata, nella misura in cui ciò è consentito dalla legislazione nazionale;

2.58 **sottolinea** l'esigenza di liberare le forze di polizia dai compiti burocratici relativi all'immigrazione regolare, come ad esempio il rinnovo dei permessi di soggiorno, per destinare maggiori forze e professionalità alla lotta contro la criminalità organizzata che lucra sul fenomeno delle migrazioni clandestine. Il CdR considera che tali compiti amministrativi possano essere svolti dagli enti locali, adeguatamente sostenuti dagli Stati con appositi interventi finanziari, attraverso specifici uffici, nella misura in cui ciò è conforme all'assetto giuridico dei singoli Stati membri;

2.59 **incoraggia**, nell'ambito degli enti locali e regionali, l'ulteriore sviluppo di una *politica attiva dell'integrità*, fondata su una valutazione esauriente dei rischi inerenti a competenze e funzioni.

Prevenzione e lotta contro la violenza e le aggressioni

2.60 **Si compiace** che la *tutela dei diritti del bambino* e la lotta contro *la violenza nei confronti dei bambini e delle donne* beneficino di particolare attenzione nell'ambito del programma d'azione, e che si siano ampliate le azioni di aiuto alle vittime;

2.61 **approva** la definizione di un quadro finanziario dettagliato per la politica di prevenzione e lotta contro la violenza nell'ambito del programma quadro Diritti fondamentali e giustizia. Condivide inoltre il potenziamento e l'estensione del *programma Daphne* in modo da applicare la *politica di prevenzione* al consumo di droga, politica per la quale si incoraggia la partecipazione delle ONG;

2.62 **sostiene** inoltre le iniziative che, attraverso il *miglioramento della cooperazione e dello scambio di informazioni* tra le autorità interessate, mirano a lottare congiuntamente contro il *traffico di esseri umani*, soprattutto donne e bambini, tenuto conto che tale fenomeno è spesso legato alla criminalità organizzata;

2.63 **fa presente** che numerosi enti locali hanno esperienza nella segnalazione e nella risoluzione dei casi di *violenza domestica*, dato che la violenza verso le donne e i bambini spesso avviene nello stesso ambito familiare, e **ricorda** che l'approccio locale a questo tipo di violenza contribuisce significativamente alla sensibilizzazione degli interessati, giacché tali casi sono oggetto di una *tolleranza zero* sul piano sia sociale che giudiziario;

2.64 **propone** pertanto che nella fase attuativa del programma d'azione si mettano in comune le esperienze degli enti regionali e locali in materia per permettere lo sviluppo di buone pratiche nel settore, e **incoraggia** la creazione di *centri locali di segnalazione* dei casi di violenza.

Raccomandazioni su singoli aspetti della politica europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia che non rientrano fra le competenze dirette degli enti regionali e locali, ma producono effetti immediati a tali livelli

Regime comune d'asilo

2.65 **Segnala** che gli enti locali sono direttamente confrontati ai problemi dei richiedenti asilo, e **osserva** che i candidati le cui domande siano state respinte, ma che non devono o non possono abbandonare subito il paese, spesso cercano l'anonimato nelle città, il che può determinare problemi sociali e di sicurezza nelle *aree urbane*;

2.66 **giudica** quindi essenziale creare uno spazio e un regime comune in materia di asilo, come pure uno statuto uniforme per gli aventi diritto all'asilo;

2.67 **raccomanda** che le istituzioni europee si adoperino altresì per *agevolare il rimpatrio* dei richiedenti asilo nei rispettivi paesi di origine, e che incoraggi il rientro volontario attraverso iniziative volte a favorire l'autonomia dei profughi. **Invita** a

promuovere i progetti locali e regionali imperniati su questo criterio nei vari Stati membri, come pure gli scambi di informazione sugli approcci adottati e i risultati conseguiti.

Gestione dell'immigrazione

2.68 **Raccomanda** vivamente di definire, attraverso il coordinamento delle singole politiche nazionali, una politica comune dell'immigrazione abbinata a una adeguata *politica dell'integrazione*, nel cui ambito gli enti locali assumano l'importante compito di preservare e favorire la coesione sociale;

2.69 **chiede** pertanto che questi ultimi vengano sostenuti nella promozione di iniziative locali innovative che contribuiscano altresì a prevenire il radicalismo e l'estremismo;

2.70 **ritiene** opportuno soffermarsi sulla scarsa chiarezza che regna intorno allo status giuridico e ai diritti dei cittadini di paesi terzi, **ricorda** che tale problematica investe gli enti locali, specie nel settore della politica di integrazione, e **constata** che nell'Unione europea i cittadini di paesi terzi non godono ad esempio di alcun diritto sul piano occupazionale, quando invece ciò è un presupposto importante per la riuscita della politica dell'integrazione. Il Comitato **invita** pertanto a tenere presente che la politica dell'immigrazione non deve essere tale da dissuadere i cittadini di paesi terzi, spesso altamente qualificati, dal venire in Europa.

Bruxelles, 16 febbraio 2006

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Michel DELEBARRE