

Parere del Comitato delle regioni sul tema Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il ruolo delle amministrazioni regionali e locali nell'attuazione del programma dell'Aia

(2005/C 231/13)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione presa dal proprio Ufficio di presidenza il 15 giugno 2004, a norma dell'articolo 265, paragrafo 5, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di incaricare la commissione Affari costituzionali e *governance* europea di elaborare un parere sul tema «Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: il ruolo delle amministrazioni regionali e locali nell'attuazione del programma dell'Aia»,

viste la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti» (COM(2004) 401 def.), nonché la decisione della Commissione europea, del 2 giugno 2004, di consultarlo su tale argomento,

visto il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, firmato il 29 ottobre 2004, e in particolare i riferimenti, nelle parti I e III (rispettivamente, agli artt. I-42 e III-257-277) di tale Trattato, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 (14292/04), nel corso del quale è stato adottato il nuovo programma pluriennale chiamato «programma dell'Aia», che mira a rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi cinque anni,

visto il proprio parere sul tema «La dimensione locale e regionale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (CdR 61/2003 fin ⁽¹⁾),

visto il proprio parere sulla «Prevenzione della criminalità nell'Unione europea» (CdR 355/2003 fin ⁽²⁾),

visto il proprio progetto di parere in merito alla Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione e alla Comunicazione della Commissione — L'agenzia dei diritti fondamentali (relatrice: du GRANRUT, consigliere della regione Piccardia, FR-PPE) (CdR 280/2004);

vista la raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio e al Consiglio europeo sul futuro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (A6-0010/2004),

visto il progetto di parere (CdR 223/2004 riv. 1) adottato il 3 marzo 2005 dalla commissione Affari costituzionali e *governance* europea (relatore: Risto KOIVISTO, presidente del consiglio regionale di Tampere, sindaco di Pirkkala (FI-PSE)),

considerando quanto segue:

- 1) La dimensione locale e regionale è essenziale per realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.
- 2) Gli obiettivi del programma dell'Aia coprono in larga misura dei settori di competenza delle amministrazioni locali e regionali,

ha adottato il seguente parere in data 14 aprile 2005, nel corso della 59a sessione plenaria.

1. Osservazioni del Comitato delle regioni

IL COMITATO DELLE REGIONI,

a) Considerazioni generali

1.1 **considera** quello dell'Aia un programma equilibrato, che costituisce quindi una valida base per la creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; osserva tuttavia che detto programma non dedica sufficiente attenzione al ruolo svolto dalle amministrazioni locali e regionali nella realizzazione di tale spazio;

⁽¹⁾ GU C 73 del 23.3.2004, pag. 41.

⁽²⁾ GU C 43 del 18.2.2005, pag. 10.

1.2 **fa notare** che, in numerosi Stati membri, gli enti regionali e locali sono responsabili, a livello sia legislativo che esecutivo, in materia di giustizia, polizia e affari interni, e che inoltre tali enti erogano numerosi servizi di interesse generale, attraverso i quali essi contribuiscono a prevenire la criminalità e a promuovere l'integrazione sociale e economica;

1.3 **sottolinea** l'esigenza di un ulteriore sviluppo in questo campo, ma osserva che il contenuto del programma originario di Tampere è ancora attuale e che pertanto la piena attuazione degli obiettivi di tale programma e delle relative aggiunte deve continuare ad essere alla base dell'azione dell'UE;

1.4 **fa osservare** che la democrazia, il rispetto dei diritti umani e il corretto funzionamento dell'ordinamento giudiziario, nonché un approccio improntato all'autonomia e all'indipendenza dei cittadini, costituiscono elementi essenziali per realizzare una società sicura ed equa;

1.5 **sottolinea** che una condizione necessaria per creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è un livello di sviluppo sociale complessivo tale da favorire il conseguimento di tale obiettivo; le sole misure di polizia e, più in generale, di prevenzione non bastano a realizzare tale spazio;

1.6 **sottolinea** che il programma elaborato per realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non potrà essere attuato efficacemente se non interverranno dal basso fattori atti ad eliminare le cause di insicurezza, come ad esempio la disuguaglianza; lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non può essere creato soltanto grazie ad azioni pianificate dall'alto, ed è per questo che le amministrazioni regionali e locali svolgono un ruolo importante nella sua creazione in Europa;

1.7 **è convinto** che l'entrata in vigore del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa costituirà un sostanziale passo in avanti ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in quanto tale Trattato semplifica le procedure di voto per l'adozione di nuovi atti normativi e riconosce un ruolo maggiore al Parlamento europeo.

b) Diritti fondamentali e cittadinanza

1.8 **considera** importante l'affermazione, contenuta nel programma dell'Aia, secondo cui l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel Trattato costituzionale comporta per l'Unione l'obbligo giuridico non solo di rispettare i diritti fondamentali, ma anche di promuoverne l'esercizio;

1.9 **intende** pronunciarsi in favore dell'istituzione di un'Agenzia europea per i diritti fondamentali, del cui consiglio di amministrazione dovrebbe far parte un rappresentante delle autorità regionali e locali, dal momento che la cittadinanza e l'esercizio dei diritti fondamentali si realizzano in primo luogo in un contesto di prossimità;

c) Politica di asilo e di immigrazione

1.10 **si compiace** del fatto che, con l'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'UE disporrà dei mezzi per elaborare una politica di immigrazione pienamente sviluppata;

1.11 **osserva** che il progresso della politica in materia di asilo e di immigrazione non è stato del tutto soddisfacente, visto che non tutte le direttive proposte sono state adottate; inoltre, occorre attuare efficacemente le direttive già adottate;

1.12 **sottolinea** l'esigenza di un sistema europeo di immigrazione legale controllata, che dia speranze concrete a chi

vuole immigrare e cerchi di porre rimedio allo stato di disperazione che induce molti a rivolgersi alle bande di favoreggiatori dell'immigrazione clandestina;

1.13 **fa osservare** che la repressione dell'immigrazione illegale, del contrabbando e della tratta di esseri umani, di cui sono vittime specialmente le donne e i minori, costituisce una parte essenziale di un approccio globale alla questione dell'immigrazione; occorre proseguire le iniziative in materia di immigrazione illegale e di espulsione/rimpatrio;

1.14 **sottolinea** che la collaborazione con i paesi terzi è importante sia per prevenire l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani che per promuovere la protezione dei rifugiati e l'immigrazione legale.

d) Repressione della criminalità organizzata e del terrorismo e strategia comunitaria in materia di stupefacenti

1.15 **ribadisce** che, per reprimere la criminalità e l'uso di stupefacenti e lottare contro il terrorismo, bisogna non soltanto esercitare un'efficace attività di controllo transfrontaliera, ma anche affrontare le cause dell'emarginazione e della radicalizzazione e prevenire tali fenomeni; in tale contesto è essenziale il ruolo svolto dalle amministrazioni regionali e locali organizzando i servizi civici di base, progettando aree residenziali sicure e provvedendo all'integrazione degli immigrati;

1.16 **accoglie con soddisfazione** la decisione del Consiglio europeo di includere nel programma dell'Aia la strategia dell'Unione europea in materia di stupefacenti per il periodo 2005-2012; valuta favorevolmente l'obiettivo, ivi delineato, di contrastare l'uso e il traffico di stupefacenti insistendo in particolare sulla tutela della salute, sulla coesione sociale e sulla sicurezza;

1.17 **accoglie con favore** la proposta di accrescere la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le forze di polizia a livello nazionale, regionale e locale, nonché tra le autorità doganali degli Stati membri;

1.18 **considera** assolutamente prioritarie la prevenzione e la lotta contro il terrorismo, sottolineando che occorre contrastare, con strumenti migliori di quelli utilizzati sinora, il finanziamento del terrorismo, e che, per combattere la criminalità finanziaria, bisogna accrescere la trasparenza nel campo della tracciabilità delle operazioni finanziarie.

e) Cooperazione giudiziaria

1.19 **concorda** con la Commissione europea nel ritenere che, in tutti gli Stati membri, sia importante migliorare l'attuazione generale della legislazione comunitaria e rendere più efficace la cooperazione giudiziaria;

1.20 **rammenta** che la maggior parte della legislazione dell'Unione europea è attuata a livello regionale e locale.

f) *Controlli alle frontiere*

1.21 **è favorevole** all'istituzione di un Fondo comunitario per la gestione delle frontiere;

1.22 **accoglie con favore** l'approccio delineato nel programma dell'Aia, che consiste nel rafforzare i controlli alle frontiere esterne;

1.23 **richiama l'attenzione** sul fatto che la libertà, la giustizia, la sorveglianza delle frontiere esterne, la lotta al terrorismo e la sicurezza interna non possono essere trattate come questioni tra loro disgiunte;

1.24 **ritiene** tempestiva la decisione di istituire l'Agenzia operativa per le frontiere esterne; affinché questa possa essere effettivamente operativa a partire dal 1° maggio 2005, occorre dotarla delle necessarie risorse finanziarie e di altro tipo.

g) *Finanziamento delle misure*

1.25 **osserva** che non si potrà realizzare in modo appropriato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, se non si provvederà a un adeguato finanziamento delle relative misure;

1.26 **si compiace** del fatto che la Commissione europea, nella Comunicazione sulle sfide e i mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013, menziona la libertà, la sicurezza e la giustizia come valori essenziali, che costituiscono il nucleo del modello sociale europeo, e individua nella cittadinanza europea una delle future priorità delle prospettive finanziarie dell'Unione; condivide inoltre il punto di vista della Commissione europea, secondo la quale «il concetto politico di cittadinanza europea si basa sul completamento di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza e sull'accesso ai beni pubblici fondamentali.»

2. **Raccomandazioni del Comitato delle regioni**

IL COMITATO DELLE REGIONI,

a) *Raccomandazioni di carattere generale*

2.1 **accoglie con favore** la decisione di proseguire l'intervento comunitario in questo campo elaborando un piano di azione relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che ponga obiettivi specifici e includa il relativo calendario di attuazione;

2.2 **ritiene** indispensabile che, nell'elaborare il piano di azione, si tenga conto del ruolo degli enti locali e delle regioni nella realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

b) *Diritti fondamentali e cittadinanza*

2.3 **sottolinea** che, in ogni azione volta a contribuire alla creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si deve tenere conto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

2.4 **apprezza** il risalto che il programma dell'Aia dedica al consolidamento dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea;

sottolinea la grande importanza della tutela di tali diritti, in quanto il rafforzamento della cittadinanza dell'Unione deve rimanere uno dei grandi principi ispiratori dell'attività dell'Unione.

c) *Politica di asilo e di immigrazione*

2.5 **sottolinea** che le amministrazioni regionali e locali svolgono un ruolo essenziale nel favorire l'integrazione degli immigrati nella società e devono quindi ricevere le risorse necessarie per svolgere tale funzione;

2.6 **fa osservare** che l'integrazione degli immigrati dipende in larga misura dalla legislazione nazionale e dal regime di protezione sociale, e che, nel definire un quadro unico a livello europeo, occorre tenere conto delle differenze esistenti tra i vari sistemi nazionali;

2.7 **ritiene** importante che anche in futuro spetti agli Stati membri decidere sul rilascio dei permessi di lavoro ai cittadini di paesi terzi, dato che l'immigrazione deve essere commisurata all'effettivo fabbisogno di manodopera nei vari settori e nei singoli Stati membri; sottolinea inoltre che compete sempre a questi ultimi stabilire il numero dei migranti per motivi di lavoro da ammettere nei rispettivi territori;

2.8 **osserva** che il grado di mobilità interna non è molto elevato nell'UE ed occorre provvedere ad aumentarlo in determinati contesti, nonché favorire l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari a trasferirsi liberamente da un luogo all'altro.

d) *Lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo e strategia europea in materia di droga*

2.9 **ritiene** che, in materia di diritto penale, ci si debba concentrare in particolare sulle forme più gravi di criminalità, aventi implicazioni transfrontaliere, e che la lotta ai fenomeni criminali di minore entità e a quelli circoscritti a livello locale dovrebbe rimanere di competenza delle legislazioni nazionali; in tal modo si porrebbe in rilievo il fatto che l'UE può apportare un concreto «valore aggiunto europeo» alle misure nazionali, regionali o locali nel campo della prevenzione della criminalità; prima ancora di dedicarsi all'armonizzazione dell'ordinamento giudiziario penale, bisognerebbe innanzitutto provvedere al riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie;

2.10 **ricorda** che l'obiettivo fondamentale della lotta al terrorismo, ossia la sicurezza dei cittadini, non deve condurre, nella prassi, a ledere i diritti fondamentali; invita pertanto la Commissione europea ad avanzare una proposta in materia di protezione dei dati personali nel quadro della lotta al terrorismo;

2.11 **ritiene** che la lotta contro la droga debba continuare a basarsi su un approccio multidisciplinare, volto a perseguire una riduzione sia della domanda che dell'offerta di sostanze stupefacenti;

2.12 **ribadisce** la propria richiesta alla Commissione europea di introdurre nei programmi già esistenti, e -, se del caso — in nuovi programmi, una strategia di sostegno che integri gli interventi nei campi sociale, urbanistico, dell'istruzione e della formazione, e sviluppi la partecipazione e il senso di comunità dei cittadini;

2.13 **ribadisce** anche la richiesta di istituire un Osservatorio europeo sulla sicurezza urbana, caratterizzato da una struttura leggera, come strumento di raccolta, sistemazione ed elaborazione dei dati in materia di vittime della criminalità e di percezioni dell'insicurezza, di promozione e coordinamento delle ricerche e di definizione delle politiche; è infatti necessario adottare misure sia nei settori di competenza dell'Unione europea, sia per la costituzione di partenariati regionali e locali;

2.14 **accoglie con favore** la proposta della Commissione europea di includere, nel campo di applicazione del nuovo Strumento europeo di prossimità e di partenariato, la promozione della cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni, tra l'altro in merito alle seguenti questioni: asilo, immigrazione, repressione e prevenzione del terrorismo e delle criminalità organizzate.

e) *Cooperazione giudiziaria*

2.15 **chiede** che, quando la legislazione volta a realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia viene applicata a livello nazionale, i rappresentanti regionali e locali siano ampiamente coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione delle relative misure;

2.16 **chiede** che, nel campo della cooperazione giudiziaria, si dedichi particolare attenzione alla promozione del principio di reciproco riconoscimento, e **raccomanda** di facilitare l'accesso dei cittadini e delle autorità alle informazioni concernenti gli ordinamenti e gli organi giudiziari degli altri Stati.

f) *Controlli alle frontiere*

2.17 **considera** utile che, sulla base di un'adeguata motivazione e previa valutazione della loro legittimità in ogni singolo caso, siano adottate misure specifiche per preservare le tradizionali relazioni transfrontaliere alle frontiere esterne dell'Unione europea senza mettere a repentaglio la sicurezza dei cittadini e

garantendo la protezione delle frontiere terrestri dell'UE con i paesi terzi confinanti come pure di quelle fra due Stati membri che non abbiano ancora soppresso i controlli delle persone alle loro frontiere comuni.

g) *Finanziamento delle misure*

2.18 **invita** la Commissione europea a predisporre rapidamente degli strumenti finanziari diretti alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, avendo cura, tra l'altro, che le disposizioni relative a tali strumenti garantiscano un'adeguata considerazione delle esigenze finanziarie delle amministrazioni regionali e locali;

2.19 **raccomanda** di prevedere nei programmi di finanziamento un sostegno adeguato all'attività svolta dalle amministrazioni regionali e locali per integrare gli immigrati; inoltre, fa osservare che è opportuno evitare di stabilire condizioni troppo rigide per l'utilizzo dei finanziamenti: in particolare, infatti, le limitazioni basate sui motivi dell'immigrazione non risultano efficaci sul piano pratico ai fini dell'integrazione degli immigrati;

2.20 **propone** di prevedere nel programma la possibilità di effettuare scambi di funzionari tra amministrazioni regionali e locali degli Stati membri, per favorire la diffusione di buone prassi;

2.21 **osserva** che le amministrazioni regionali e locali dovrebbero potere partecipare al lavoro degli organi di gestione dei programmi di finanziamento;

2.22 **sottolinea** che i programmi di finanziamento destinati alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbero essere compatibili e complementari con i fondi strutturali, e che a tal fine occorre che le varie direzioni generali della Commissione europea competenti in materia collaborino strettamente tra loro nell'elaborare tali programmi;

2.23 **invita** la Commissione europea ad elaborare una strategia globale di informazione sulle possibilità di finanziamento disponibili ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in maniera che i soggetti cui compete adottare le relative misure di attuazione possano informarsi facilmente circa le fonti di finanziamento.

Bruxelles, 14 aprile 2005.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Peter STRAUB