



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2010
COM(2010) 386 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**La politica antiterrorismo dell'UE:
principali risultati e sfide future**

SEC(2010) 911

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

La politica antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future

1. INTRODUZIONE

Dopo gli episodi di Madrid e di Londra non ci sono più stati attacchi terroristici su larga scala nell'Unione europea, eppure la minaccia terroristica rimane elevata, è in costante evoluzione¹ e non viene più solo dal terrorismo islamico, ma anche da quello separatista ed anarchico. Le modalità sono cambiate, come dimostrano gli attacchi di Mumbai del 2008 e il tentativo di attentato su un volo da Amsterdam a Detroit il giorno di Natale del 2009. Le minacce ora provengono sia dal terrorismo organizzato che dai cosiddetti "lupi solitari", che possono aver sviluppato le loro credenze radicali sulla base della propaganda estremista, trovando inoltre istruzioni per addestrarsi e per la fabbricazione di bombe su Internet. Questi sviluppi significano che l'impegno della comunità internazionale per lottare contro questa minaccia deve a sua volta evolvere di conseguenza.

È giunto il momento di fare il punto sui principali risultati legislativi e politici conseguiti a livello UE nella lotta contro il terrorismo e di delineare alcune sfide future nel settore. La presente comunicazione fornisce gli elementi fondamentali per una valutazione politica dell'attuale strategia antiterrorismo dell'UE, come chiesto dal Parlamento europeo, e costituisce un importante passo preparatorio nell'ambito della più ampia strategia di sicurezza interna. Ciò non toglie, tuttavia, che in questo settore politico sensibile i principali attori rimangano sempre gli Stati membri.

Fare un bilancio dei risultati conseguiti e guardare alle sfide future è ancora più importante dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e l'adozione di un nuovo programma di lavoro pluriennale e di un piano d'azione nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza (il "programma di Stoccolma"). La presente comunicazione porta avanti e completa le misure e iniziative antiterrorismo enucleate nel programma di Stoccolma² e nel relativo piano d'azione³, dove vengono delineate le grandi linee delle future azioni dell'UE.

La strategia antiterrorismo dell'Unione europea adottata nel 2005⁴, che continua ad essere il principale quadro di riferimento per l'azione dell'UE in questo campo, si articola intorno a quattro settori: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta. La presente comunicazione segue tale struttura, e per ciascuno dei quattro settori evidenzia alcuni risultati importanti e individua sfide future. La comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione, che contiene una tabella con un prospetto più completo delle principali azioni intraprese dall'UE per i quattro settori⁵.

¹ Per le ultime cifre, cfr. il documento di Europol "EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2010", consultabile all'indirizzo <http://www.europol.europa.eu/publications>.

² GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

³ COM (2010) 171 definitivo del 20.4.2010.

⁴ Doc. 14469/4/05 del 30.11.2005.

⁵ SEC (2010)

La valutazione di specifici strumenti di raccolta e gestione dei dati (compresi gli strumenti riguardanti i dati del codice di prenotazione e la conservazione dei dati di telecomunicazione) sarà oggetto di comunicazioni distinte. Il presente documento, inoltre, verte sul pericolo del terrorismo per la sicurezza interna dell'Unione europea. La cooperazione con partner esterni interviene solo quando interessa direttamente la sicurezza interna dell'UE.

2. PRINCIPALI RISULTATI E SFIDE FUTURE

La strategia antiterrorismo dell'UE e il relativo piano d'azione definiscono, con un approccio ampio, le azioni e gli strumenti che possono contribuire alla lotta contro il terrorismo.⁶ In questa sede non sarà possibile discutere tutto il lavoro svolto negli ultimi cinque anni in questi vasti settori: la presente comunicazione verte quindi sulle principali linee strategiche afferenti ai quattro settori della strategia: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta.

2.1. Prevenzione

La principale sfida è prevenire la radicalizzazione e il reclutamento, che incitano a commettere reati terroristici. Ma prevenire implica anche affrontare il modo in cui i terroristi usano Internet – a fini di comunicazione, finanziamento, formazione, reclutamento e propaganda. Il programma di Stoccolma⁷ sottolinea che lo specifico settore della prevenzione deve essere rafforzato nei cinque anni a venire, cosa che implica anche una ricerca maggiore e più mirata in materia di sicurezza, che verta sulle attività operative e tecniche così come sugli studi di natura politica e gli aspetti sociali.

2.1.1. Principali risultati

Il principale strumento giuridico dell'UE per far fronte ai reati terroristici è la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI)⁸ che definisce quali atti gli Stati membri debbano considerare reati terroristici. Su iniziativa della Commissione, questo strumento è stato modificato per trattare più specificamente gli aspetti legati alla prevenzione⁹. La decisione quadro modificata fornisce ora un quadro giuridico per ravvicinare le disposizioni nazionali riguardanti:

- la pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo;
- il reclutamento a fini terroristici, e
- l'addestramento a fini terroristici.

Ciò significa che, una volta la decisione quadro recepita in tutti gli Stati membri, sarà possibile perseguire e punire chi cerca di coinvolgere altri in attività terroristiche, spingendoli a commettere reati, cercando di farli aderire alle proprie reti o fornendo loro le informazioni necessarie per commettere attentati, come istruzioni per la fabbricazione di bombe. Con l'adozione di tale modifica, queste forme di condotta criminosa saranno punibili in tutta

⁶ L'ultima rassegna completa di tutte le azioni da realizzare, risalente al 2007, (doc. 7233/1/07) conteneva 140 azioni diverse e la panoramica più recente di quelle non ancora ultimate (doc. 15358/09 del novembre 2009) ne include ancora 50.

⁷ GU C 115 del 4.5.2010, pag. 24.

⁸ GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3.

⁹ Decisione quadro 2008/919/GAI adottata il 28 novembre 2008 (GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21).

l'Unione europea, anche quando passano per Internet. Si tratta di un passo importante che allinea la legislazione dell'UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo del maggio 2005, cui si ispirano le nuove disposizioni.

La Commissione cerca inoltre di promuovere un approccio fondato sul partenariato fra settore pubblico e privato per contrastare l'uso di Internet a fini terroristici¹⁰. Ha poi avviato un dialogo fra autorità di contrasto e provider di servizi Internet per ridurre la diffusione sul web di contenuti illegali di stampo terroristico. È anche in corso di elaborazione un modello di accordo europeo per facilitare la cooperazione in materia fra il pubblico e il privato.

La radicalizzazione prende corpo non solo su Internet, ma anche attraverso il reclutamento diretto. Il documento "EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2010" indica che molte organizzazioni terroristiche o estremiste sono appoggiate da gruppi attivi giovanili, fonte di particolare preoccupazione per alcuni Stati membri in quanto potenziali vettori di radicalizzazione e reclutamento. Ciò conferma che le ideologie estremiste esercitano sempre un certo potere di attrazione su soggetti ricettivi. La relazione TE-SAT conferma anche che un numero non irrilevante di individui radicalizzati si sposta dall'UE verso zone di conflitto, oppure partecipa a campi di addestramento per terroristi per poi tornare in Europa. Sono segnali che il rischio che i giovani radicalizzati commettano atti terroristici resta considerevole.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha elaborato un certo numero di politiche importanti riguardanti la radicalizzazione e il reclutamento, e per attuarle e sostenerle è in corso un consistente lavoro. Una pietra miliare è stata l'adozione di una specifica strategia dell'Unione europea volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento¹¹, che si prefigge tre obiettivi principali: smantellare le attività delle reti e degli individui che spingono persone verso il terrorismo; fare in modo che la voce dell'opinione maggioritaria prevalga su quella dell'estremismo; promuovere la democrazia, la sicurezza, la giustizia e le opportunità per tutti. Misure dettagliate per realizzare questi obiettivi sono fissate in un piano d'azione e in un piano d'attuazione del giugno 2009. È stata inoltre adottata una strategia di comunicazione per i media.

Su iniziativa del coordinatore antiterrorismo dell'UE¹² alcuni Stati membri – che hanno accettato di svolgere un ruolo guida nell'elaborazione di piani di lavoro concreti – hanno avviato una serie di progetti significativi per attuare questa strategia e il piano d'azione: media e comunicazione strategica (UK), formazione degli imam (ES), polizia di prossimità (BE),

¹⁰ Per appoggiare le autorità di contrasto in questo campo, la Commissione ha ordinato due studi che contribuiranno all'elaborazione della politica e serviranno da base per decidere in merito all'adozione di misure concrete per combattere l'uso di Internet per finalità terroristiche. Tali studi riguardano:

- misure non legislative per prevenire la diffusione di contenuti radicali violenti su Internet, inclusa la cooperazione fra ONG e autorità di contrasto;
- metodi e adeguati strumenti tecnologici per individuare efficacemente i contenuti radicali violenti su Internet.

I risultati di questi studi sono previsti per il 2011.

¹¹ La strategia dell'Unione europea volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento è stata rivista nel novembre 2008 (CS/2008/15175).

¹² L'istituzione della figura di coordinatore antiterrorismo (CTC) è stata approvata dal Consiglio europeo alla riunione del 25 marzo 2004, in una dichiarazione sulla lotta al terrorismo adottata in seguito agli attentati di Madrid. Il CTC opera nell'ambito del Segretariato del Consiglio, coordina i lavori del Consiglio nella lotta al terrorismo e, tenendo debitamente conto delle competenze della Commissione, mantiene la supervisione di tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione per poter riferire periodicamente al Consiglio e permettere l'efficace follow-up delle decisioni di quest'ultimo.

lavoro con le autorità locali (NL), deradicalizzazione (DK), terrorismo e Internet (DE). Un gran numero di questi progetti riceve un sostegno finanziario dalla Commissione.

La Commissione ha contribuito all'elaborazione della politica in questo settore con la comunicazione del 2005 relativa alla radicalizzazione violenta¹³. Sempre con il sostegno della Commissione sono stati poi realizzati numerosi studi e una panoramica della ricerca universitaria disponibile.

Per favorire il dialogo fra gli ambienti universitari e gli organi decisionali politici che lavorano in quest'ambito, la Commissione ha inoltre istituito nel 2008 una rete europea di esperti in materia di radicalizzazione (ENER), che si è riunita per la prima volta il 27 febbraio 2009 a Bruxelles. I seminari organizzati nel 2009 e nel 2010 hanno riunito esperti in scienze sociali, altri universitari e specialisti sul campo per l'elaborazione e lo scambio di migliori pratiche. Gli argomenti affrontati includono settori in evoluzione dinamica come i focolai di reclutamento, l'impegno della società civile nella lotta contro l'estremismo violento e il rafforzamento del ruolo delle comunità locali nella lotta contro la radicalizzazione. I seminari sono volti anche a sostenere l'attuazione dei progetti avviati dal coordinatore antiterrorismo.

È importante infine sottolineare che le iniziative dell'UE in materia di lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione possono anche contribuire a prevenire la radicalizzazione e il reclutamento nelle fila del terrorismo.

2.1.2. *Sfide future*

Occorrerà individuare con maggiore precisione i modi più incisivi di lotta contro la radicalizzazione e il reclutamento. Dovrà essere valutata l'efficacia delle politiche nazionali adottate e, per poter disporre dei dati necessari ai fini di tale valutazione, dovranno essere elaborati indicatori affidabili.

→ La Commissione intende presentare nel 2011 una comunicazione sull'esperienza acquisita in materia di lotta contro la radicalizzazione e il reclutamento associati al terrorismo negli Stati membri, che servirà da base per una revisione e un aggiornamento dell'attuale strategia UE e del relativo piano d'azione.

Un'altra sfida sarà quella di definire e attuare gli approcci più efficaci per far fronte all'uso di Internet a fini terroristici.

Saranno necessarie misure supplementari per sostenere l'impegno delle autorità di contrasto degli Stati membri nel combattere i contenuti illegali di Internet in questo contesto – e dovranno essere rafforzati altresì i partenariati fra il settore pubblico e quello privato.

2.2. **Protezione**

La protezione delle persone e delle infrastrutture è il secondo obiettivo della strategia antiterrorismo: ne è di gran lunga l'ambito più vasto e abbraccia un'ampia gamma di attività, come la valutazione delle minacce a livello UE, la sicurezza della catena di approvvigionamento, la protezione delle infrastrutture critiche, la sicurezza dei trasporti e i controlli alle frontiere, così come la ricerca in materia di sicurezza.

¹³ COM (2005) 313 del 21.9.2005.

2.2.1. *Principali risultati*

Negli ultimi cinque anni sono stati compiuti considerevoli passi avanti per rafforzare la sicurezza alle frontiere. Sono in uso nuove tecnologie per lo sviluppo di un moderno sistema di gestione integrata delle frontiere. Nel 2006 sono stati introdotti i passaporti biometrici. Sono in fase di elaborazione il sistema di informazione Schengen di seconda generazione e il sistema di informazione visti e il loro quadro giuridico è ormai definito.

Nel campo della cibersicurezza, nel 2005 è stata adottata la decisione quadro relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione¹⁴, e una comunicazione del 2009¹⁵ ha stabilito un piano d'azione per affrontare specificamente le minacce alle infrastrutture critiche informatizzate.

Per quanto riguarda la sicurezza dei trasporti, negli ultimi anni è stato elaborato e sviluppato un ampio quadro legislativo, soprattutto per l'aviazione civile e il trasporto marittimo. Nel settore dell'aviazione civile questo quadro comune ha chiaramente aumentato il livello di sicurezza sia nell'UE che in altre aree. Dopo il fallito attentato con esplosivi liquidi contro voli fra l'UE e gli USA nel 2006, sono state elaborate norme per far fronte a minacce di questo tipo e, proprio recentemente, la Commissione ha pubblicato una specifica comunicazione sull'impiego dei body scanner negli aeroporti dell'Unione europea¹⁶. L'UE collabora inoltre con partner internazionali all'introduzione di nuove tecnologie per rispondere all'evoluzione delle minacce. Nel settore della sicurezza del trasporto marittimo, l'UE ha incorporato nella sua legislazione il Codice internazionale relativo alla sicurezza delle navi e degli impianti portuali, e attivo è il ruolo della Commissione nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale. Sia nel settore dell'aviazione che in quello del trasporto marittimo, la Commissione lavora in stretta collaborazione con le amministrazioni degli Stati membri al funzionamento di un sistema di ispezione di porti e aeroporti.

La Commissione ha altresì elaborato un piano d'azione dell'UE per il miglioramento della sicurezza degli esplosivi, approvato dal Consiglio nell'aprile 2008¹⁷, e sono in corso di attuazione, in collaborazione con Europol e le autorità degli Stati membri, le 50 azioni concrete per ridurre al minimo il rischio di attentati terroristici con esplosivi.

I lavori sugli esplosivi includono misure tese a contrastare la facile reperibilità di certe sostanze chimiche usate dai terroristi per preparare ordigni artigianali. Basandosi su un'ampia consultazione con le autorità degli Stati membri e l'industria chimica la Commissione sta preparando proposte di misure legislative e non legislative - la cui adozione è prevista per l'autunno 2010 - per rafforzare il controllo sull'accesso a questi precursori a livello dell'UE.

Per sostenere l'elaborazione di politiche in materia di sicurezza e di lotta contro il terrorismo, nell'ambito del Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico è stato stabilito un vasto programma in materia di sicurezza, e sono stati stanziati 1,4 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Il Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di

¹⁴ GU L 69 del 16.3.2005.

¹⁵ COM (2009) 149 definitivo del 30.3.2009.

¹⁶ COM (2010) 311 definitivo del 15.6.2010.

¹⁷ Doc. 8109/08.

sicurezza (ESRIF), che ha presentato la sua relazione finale l'anno scorso¹⁸, apporta le riflessioni più recenti in questo settore.

Nel 2006 la Commissione ha adottato un programma europeo generale per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP). Nell'ambito di questo programma alla fine del 2008 è stata adottata la direttiva sulle infrastrutture critiche europee (ICE) che stabilisce una procedura di individuazione e designazione delle ICE e ne include una definizione. La direttiva, inizialmente applicabile soltanto al settore dei trasporti e dell'energia, è solo un primo passo dell'approccio adottato dall'UE per far fronte alle minacce contro le infrastrutture critiche europee. I lavori in questo settore comprendono l'impegno per la costituzione di una rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche (CIWIN) e di una rete europea di riferimento per i laboratori che testano le apparecchiature di sicurezza, che dovrebbe contribuire alla standardizzazione e certificazione delle soluzioni di sicurezza.

Per quanto riguarda la sicurezza della catena di approvvigionamento, l'UE si è impegnata ad attuare il SAFE - *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, quadro di norme dell'Organizzazione mondiale delle dogane per rendere sicuro e facilitare il commercio mondiale, adottato dal Consiglio dell'OMD nel giugno 2005. La Commissione ha apportato modifiche in materia di sicurezza al vigente codice doganale comunitario e alle relative disposizioni d'applicazione (regolamento (CE) n. 648/2005¹⁹ e regolamento (CE) n. 1875/2006²⁰) per rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento in entrata o in uscita dall'UE. Tali misure includono l'introduzione di obblighi in materia di informazioni preliminari sulle merci e di un quadro comunitario di gestione dei rischi. È stato inoltre lanciato il programma relativo agli operatori economici autorizzati, in virtù del quale gli operatori economici possono, su base volontaria, rafforzare la sicurezza delle loro catene di approvvigionamento in cambio di misure di facilitazione degli scambi commerciali.

2.2.2. Sfide future

Sono ancora molti i fronti su cui lavorare. La direttiva sulle infrastrutture critiche sarà rivista dopo tre anni, per valutarne l'impatto e la necessità di includervi altri settori, ad esempio quello delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Dovrebbe essere rivisto, valutandone l'efficacia, anche il piano d'azione sulla sicurezza degli esplosivi.

→ Continueranno i lavori per rafforzare la sicurezza dei trasporti, in particolare ricorrendo a tecnologie che impediscano ai terroristi di eludere i controlli (ad es. usando esplosivi liquidi o materiali non metallici). Sempre nel rispetto dei diritti fondamentali, occorre garantire la sicurezza dei passeggeri. Nel campo della sicurezza dei trasporti il coinvolgimento delle parti interessate è particolarmente importante.

Occorre portare avanti la questione della standardizzazione e certificazione delle soluzioni di sicurezza (ad es. le tecnologie di rilevazione) nell'ambito dell'impegno di sviluppare una politica europea di sicurezza industriale, e vanno predisposti una procedura europea di test e sperimentazione delle soluzioni di sicurezza così come un sistema di reciproco riconoscimento dei risultati delle certificazioni.

¹⁸ Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.esrif.eu>.

¹⁹ GU L 117 del 4.5.2005, pag. 13.

²⁰ GU L 360 del 19.12.2006, pag. 64.

→ Una delle sfide principali è garantire il rafforzamento e il mantenimento delle relazioni fra gli utenti del settore pubblico (fra cui le autorità di contrasto), la comunità scientifica e i fornitori di tecnologie e l'industria, per garantire un'efficace politica nel settore della ricerca in materia di sicurezza e contribuire così ad instaurare un elevato livello di sicurezza.

2.3. PERSEGUIMENTO

Questo aspetto della strategia antiterrorismo dell'UE abbraccia questioni come la raccolta e l'analisi delle informazioni, le misure per impedire gli spostamenti e le attività dei terroristi, la cooperazione di polizia e giudiziaria e la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

2.3.1. *Principali risultati*

Negli ultimi anni è stato adottato un considerevole numero di strumenti per migliorare la raccolta e lo scambio di informazioni fra gli organi di contrasto e le autorità giudiziarie degli Stati membri: fra questi si può citare la direttiva sulla conservazione dei dati, l'integrazione del quadro di Prüm nella legislazione dell'UE e la decisione quadro sulla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence fra le autorità degli Stati membri incaricate dell'applicazione della legge. Il mandato d'arresto europeo ha reso più facile il trasferimento, fra gli Stati membri, di persone sospettate di aver commesso reati gravi, fra cui atti terroristici²¹. È stato inoltre adottato lo strumento relativo alla prima fase del mandato europeo di ricerca delle prove, che agevola lo svolgimento di tali operazioni in un altro Stato membro²².

Il funzionamento di Europol è stato migliorato grazie al suo nuovo quadro giuridico, ed è stata rafforzata la sua cooperazione con Eurojust. Europol ha contribuito in maniera significativa all'attuazione di numerosi elementi della strategia antiterrorismo, fra l'altro grazie agli scambi di informazioni e agli archivi di lavoro per fini di analisi, così come all'elaborazione di strumenti più strategici come la banca dati europea sugli esplosivi e il sistema di allarme rapido per gli esplosivi e i materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN).

Sono state adottate disposizioni giuridiche per contrastare il finanziamento del terrorismo, come la terza direttiva antiriciclaggio. La legislazione UE relativa alla stesura di elenchi di persone ed entità legate al terrorismo al fine di congelarne gli attivi è stata rivista per garantire il rispetto dei diritti fondamentali. Tale revisione ha riguardato, in particolare, il diritto a un ricorso effettivo e il diritto alla difesa delle persone ed entità interessate, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il regolamento (CE) n. 1889/2005²³ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'UE o in uscita dalla stessa contribuisce, infine, alla prevenzione del finanziamento del terrorismo controllando i movimenti di denaro contante alle frontiere dell'UE.

Oltre alla legislazione, per lottare contro il finanziamento del terrorismo la Commissione adotta anche misure strategiche come linee guida non vincolanti per far fronte alla vulnerabilità delle organizzazioni senza scopo di lucro, che possono essere oggetto di utilizzazione abusiva ai fini di finanziamento del terrorismo. Una comunicazione a riguardo è prevista per l'inizio del 2011.

2.3.2. *Sfide future*

La relazione fra tutti i nuovi strumenti giuridici relativi allo scambio di informazioni, la loro interazione e le migliori prassi per la loro utilizzazione sono attualmente in fase d'esame e saranno oggetto di comunicazioni distinte. La sfida sarà garantire che questi strumenti rispondano alle reali necessità, in modo che le autorità degli Stati membri possano scambiarsi

²¹ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

²² Decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali (GU L 350 del 30.12.2008, pag. 72).

²³ GU L 309 del 25.11.2005, pag. 9.

le informazioni necessarie per prevenire e combattere i reati terroristici assicurando al tempo stesso il pieno rispetto del diritto alla vita privata e delle norme sulla protezione dei dati.

→ Ciò significa anche definire le giuste modalità per elaborare una politica europea sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) ai fini di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

Per quanto riguarda il finanziamento del terrorismo, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea contiene una nuova disposizione (articolo 75) che può servire da base giuridica per la definizione di un insieme di misure amministrative specifiche, quali il congelamento dei capitali o dei beni finanziari appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

La Commissione esaminerà anche la necessità di adottare misure legislative sulle tecniche investigative più pertinenti ai fini dell'indagine e della prevenzione dei reati terroristici.

→ La questione potrebbe essere affrontata in una proposta legislativa relativa a un sistema generale di assunzione delle prove in materia penale basato sul principio del reciproco riconoscimento e riguardante tutti i tipi di prova, che la Commissione preparerà nel 2011.

Un'ultima sfida, in questo settore, è garantire che l'azione dell'UE nella lotta contro il terrorismo sia adeguatamente basata su elementi di prova e sostenuta da quanto di meglio esiste in termini di valutazione delle minacce. Parte della risposta a tale sfida verrà da una definizione congiunta di una metodologia di analisi delle minacce a livello europeo basata su parametri comuni.

2.4. RISPOSTA

Questo aspetto della strategia antiterrorismo dell'UE ingloba questioni come la capacità civile di rispondere e far fronte alle conseguenze di un attentato terroristico, i sistemi di allarme rapido, la gestione delle crisi in generale e l'assistenza alle vittime del terrorismo.

2.4.1. Principali risultati

Il principale elemento di risposta sviluppato negli ultimi anni è il meccanismo di protezione civile dell'UE, che assicura una risposta coordinata ad ogni tipo di crisi, compresi gli attentati terroristici, basandosi sulle capacità degli Stati membri. L'Unione ha anche predisposto altri meccanismi per una risposta coordinata alle crisi, come i dispositivi di coordinamento di crisi (CCA) e in particolare, a livello della Commissione, il sistema ARGUS. Per mettere in pratica a tutti i livelli questi dispositivi si tengono esercitazioni periodiche.

Anche Europol svolge un ruolo importante nella risposta alle azioni terroristiche, specie quando hanno effetti transfrontalieri: l'agenzia supporta risposte coordinate a tali attacchi tramite i suoi meccanismi di scambio di informazioni.

Le capacità di reazione degli Stati membri ad eventuali attentati terroristici sono state riesaminate nel secondo ciclo di valutazione a pari livello. La relazione finale è stata adottata recentemente e contiene una serie di raccomandazioni concrete agli Stati membri affinché

intensifichino gli sforzi, relativamente alle questioni strutturali, alle comunicazioni, al miglioramento della cooperazione e al contatto con il pubblico²⁴.

Date le conseguenze potenzialmente gravissime di un eventuale impossessamento, da parte di terroristi, di materiali chimici, biologici o radiologico/nucleari (CBRN), la Commissione lavora dal 2006 per aumentare la sicurezza di tali sostanze, e nel giugno 2009 ha adottato una comunicazione e un progetto di piano d'azione CBRN dell'UE, approvato dal Consiglio nel novembre 2009. Il Piano d'azione CBRN dell'UE consta di 130 azioni specifiche in materia di prevenzione, rilevamento e reazione a incidenti CBRN, e stabilisce una precisa tabella di marcia per gli Stati membri e per l'UE per gli anni a venire.²⁵ In materia di preparazione e risposta l'obiettivo è garantire che si tenga conto dei rischi CBRN nei piani per le situazioni d'emergenza, organizzare regolarmente esercitazioni CBRN, rafforzare le contromisure e migliorare i flussi di informazione.

La Commissione ha sempre sostenuto le vittime di attentati terroristici, anche finanziando attività tese a migliorarne la situazione. Negli ultimi cinque anni al sostegno delle vittime del terrorismo sono stati destinati circa 5 milioni di euro. La Commissione finanzia inoltre una rete di associazioni delle vittime del terrorismo, il cui scopo principale è promuovere la cooperazione transnazionale fra le stesse associazioni e rappresentare maggiormente gli interessi delle vittime a livello UE.

2.4.2. *Sfide future*

È attualmente in corso una valutazione della politica dell'Unione in materia di protezione civile, in base alla quale verranno prese le necessarie misure di follow-up. La Commissione sta inoltre studiando come rafforzare il coordinamento e la cooperazione per facilitare la tutela consolare, in particolare in caso di crisi, e presenterà una comunicazione a tal fine nell'autunno di quest'anno.

→ Occorrerà sviluppare ulteriormente il ruolo dell'UE nella gestione delle crisi e delle catastrofi, in particolare elaborando una capacità UE di risposta rapida basata sugli esistenti strumenti per gli aiuti umanitari e la protezione civile.

Prioritaria è l'attuazione del piano d'azione CBRN dell'UE: le strutture a tal fine sono state predisposte all'inizio del 2010 e i lavori stanno andando avanti. La Commissione sosterrà questo processo anche lanciando inviti mirati a presentare proposte nel quadro del programma finanziario stabilito per appoggiare la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

Il piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma prevede che la Commissione presenti nel 2011 una proposta legislativa per uno strumento complessivo di tutela delle vittime, fra cui le vittime del terrorismo.

→ Un importante nuovo elemento è la clausola di solidarietà, introdotta nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 222). Le modalità d'attuazione di questo meccanismo obbligatorio dovranno essere stabilite rapidamente.

²⁴ Doc. 8568/10.

²⁵ Doc. 15505/1/09.

2.5. Questioni orizzontali

Importanti per l'attuazione della strategia antiterrorismo del 2005, oltre ai quattro settori di cui sopra, sono anche una serie di questioni orizzontali che includono il rispetto dei diritti fondamentali, la cooperazione con partner esterni nel campo della lotta al terrorismo e il finanziamento.

2.5.1. *Rispetto dei diritti fondamentali*

Il rispetto dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto è al centro dell'approccio dell'UE nella lotta contro il terrorismo. Le misure per combattere questo flagello devono essere prese sempre nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. L'UE deve dimostrarsi esemplare a questo riguardo e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE devono improntarsi tutte le sue politiche: non si tratta solo di un obbligo giuridico ma anche di una condizione fondamentale per promuovere la fiducia fra le autorità nazionali e quella dei cittadini in generale. La Commissione si impegna quindi a garantire che tutti gli strumenti mobilitati nella lotta contro il terrorismo rispettino pienamente i diritti fondamentali. Va in particolare assicurato che gli scambi di informazioni a fini antiterroristici rispettino i diritti sanciti dalla Carta, in particolare la protezione dei dati personali, e le norme dell'UE in materia. La Commissione si impegna altresì a promuovere, con le sue politiche, l'inclusione e la partecipazione, senza stigmatizzare nessun gruppo di persone in particolare.

In tale contesto è utile rinviare a una relazione della Commissione del 2009 che contiene una sintesi delle risposte degli Stati membri a un questionario sul diritto penale, il diritto amministrativo/processuale e i diritti fondamentali nella lotta contro il terrorismo²⁶. È importante seguire gli sviluppi negli Stati membri - compresi i casi di contestazione delle misure antiterrorismo davanti ai giudici nazionali - e trarre le opportune conclusioni ai fini dell'elaborazione di una politica europea sostenibile in questo settore.

→ Sarà prioritario garantire che tutta la legislazione e le azioni dell'UE in questo settore – comprese le misure d'attuazione nazionali - rispettino pienamente la Carta dei diritti fondamentali.

2.5.2. *Cooperazione internazionale e partenariati con i paesi terzi*

Dopo gli eventi del settembre 2001 sono stati indirizzati molti sforzi per la creazione delle condizioni giuridiche e politiche necessarie a una cooperazione rafforzata con i partner esterni dell'UE nel campo della lotta contro il terrorismo. Ciò ha significato lavorare con organizzazioni e forum internazionali, come le Nazioni Unite e il G8, e sviluppare stretti partenariati con alcuni paesi terzi, in particolare gli Stati Uniti.

Le Nazioni Unite hanno messo a punto una propria strategia antiterrorismo globale, adottata dall'Assemblea generale nel settembre 2006. Portano avanti iniziative di lotta contro il terrorismo anche il Consiglio d'Europa e l'OSCE, e attivo in questo campo è pure il G8, in particolare col Gruppo Roma/Lione e col Gruppo d'azione contro il terrorismo.

Vi sono inoltre collegamenti fra le politiche di sicurezza interna sviluppate dall'UE e la loro dimensione internazionale. Il piano d'azione CBRN dell'UE, ad esempio, è correlato con l'impegno intrapreso a livello mondiale per lottare contro la proliferazione delle armi di

²⁶ SEC (2009) 225 del 19.2.2009.

distruzione di massa, ed è molto strettamente legato anche all'iniziativa mondiale per la lotta al terrorismo nucleare. Il funzionamento del regime UE di controllo delle esportazioni dei prodotti a duplice uso, inoltre, contribuisce in maniera significativa a limitare l'accesso, di soggetti statali e non statali, a materiali che potrebbero essere usati per la fabbricazione d'armi chimiche, biologiche o nucleari. Nello sviluppo di questo settore la Commissione svolge un ruolo guida.

Le relazioni con gli Stati Uniti sono di particolare importanza per l'impegno dell'UE nella lotta contro il terrorismo. Nel 2009 e 2010 sono state adottate diverse dichiarazioni congiunte, come ad esempio la dichiarazione congiunta UE-USA sulla chiusura del centro di detenzione della Baia di Guantanamo e la cooperazione futura in materia di lotta contro il terrorismo, la dichiarazione UE-USA sul rafforzamento della cooperazione transatlantica nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza, la dichiarazione congiunta di Toledo sulla sicurezza aerea e una dichiarazione UE-USA del 2010, sulla lotta contro il terrorismo. Sempre con gli Stati Uniti sono stati conclusi altri importanti accordi, fra cui due accordi di cooperazione con Europol, un accordo di cooperazione con Eurojust e un accordo sui dati del codice di prenotazione (PNR), ed è stato recentemente finalizzato un accordo sul trasferimento dei dati di messaggistica finanziaria (TFTP). Tutti questi accordi mirano a garantire che le informazioni necessarie ai fini di prevenzione del terrorismo siano accessibili alle autorità di contrasto conformemente alle esigenze di diritto dell'UE. Accordi sul trasferimento dei dati PNR sono stati firmati anche col Canada e l'Australia.

Sono state inoltre intraprese una serie di misure concrete a livello di esperti per migliorare la cooperazione pratica con i nostri partner. Alla fine del 2008 è stato organizzato un seminario UE-USA di esperti sulla sicurezza degli esplosivi e successivamente, nel 2010, sono seguiti altri seminari dello stesso tipo sempre sugli esplosivi, la protezione delle infrastrutture critiche e la prevenzione dell'estremismo violento. La cooperazione fra l'Unione europea e gli Stati Uniti nel campo della lotta contro il terrorismo avviene anche sul campo in diversi paesi terzi e in sedi internazionali come le Nazioni Unite.

→ La sfida principale sarà sviluppare ulteriormente i canali e i meccanismi di cooperazione con i partner esterni (soprattutto con gli Stati Uniti), per poter lavorare con loro in maniera più efficace e più strutturata sia a livello strategico che pratico. Una tale cooperazione rafforzata deve concentrarsi non solo sulla sicurezza interna, ma anche sui paesi terzi e le regioni individuate come priorità comuni per la lotta contro le minacce terroristiche, come l'Afghanistan, il Pakistan, l'Iraq, lo Yemen, la Somalia o la regione del Sahel. Le agenzie dell'UE, in particolare Europol ed Eurojust, devono continuare ad essere strettamente implicate nella cooperazione con i partner esterni per rafforzare il valore aggiunto dell'UE.

Nel portare avanti questo impegno occorre tenere conto delle ricerche svolte sulla situazione socioeconomica dei paesi interessati, per mettere in luce le possibili cause della radicalizzazione o del reclutamento a fini terroristici così come le capacità di risposta a livello locale. I diritti fondamentali devono essere la base di qualsiasi dialogo con i partner interessati.

2.5.3. *Finanziamento*

Il finanziamento si rivela un elemento sempre più importante di sostegno sia delle politiche europee di lotta antiterrorismo che degli sforzi compiuti dagli Stati membri. Per quanto riguarda le azioni a livello UE, il finanziamento è stato fornito nell'ambito del programma sulla sicurezza e tutela delle libertà, che include il programma specifico "Prevenzione,

preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza" e il programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità".²⁷ Per il periodo 2007-2013 è stato stanziato un importo totale di 745 milioni di euro per sostenere le politiche di lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Grazie a questi programmi sono state finanziate decine di progetti a sostegno dell'attuazione della strategia antiterrorismo dell'UE, e le domande continuano ad aumentare.

→ La Commissione presenterà proposte relative al finanziamento per il periodo successivo al 2013 nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale ed esaminerà la fattibilità della creazione di un fondo per la sicurezza interna.

Per quanto riguarda le azioni esterne, nel 2006 è stato creato lo strumento per la stabilità affinché l'Unione disponga di uno strumento strategico con cui affrontare una serie di sfide a livello mondiale in materia di sicurezza, fra cui la lotta contro le reti terroristiche transnazionali. Nel 2010 sono stati destinati 22 milioni di euro alla cooperazione in materia di sicurezza nelle varie regioni in cui è aumentata la minaccia terroristica.

3. PROSPETTIVE

La valutazione dei principali risultati presentati in questa comunicazione mostra che è ancora molto il lavoro da portare avanti nei prossimi anni, in particolare sul fronte della prevenzione del terrorismo e della protezione della popolazione dell'UE da eventuali attacchi e dalle loro conseguenze. È in questi ambiti che si deve concentrare l'impegno dell'Unione europea, e la Commissione approfondirà le sfide individuate nel quadro della più ampia strategia di sicurezza interna, sulla quale è in preparazione una comunicazione.

La strategia antiterrorismo del 2005 ha dimostrato tutta la sua utilità raggruppando, per poi incoraggiarne l'attuazione, tutta una gamma di azioni e strumenti che hanno contribuito in maniera significativa a combattere il terrorismo a livello dell'UE. Il vantaggio di questa strategia globale è aver permesso all'Unione europea di elaborare una politica più sistematica e meno contingente, e il programma di Stoccolma ha recentemente confermato che è tuttora pertinente. Tuttavia, come indicato nel piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, il nuovo quadro istituzionale dischiude l'opportunità senza precedenti per l'Unione di creare sinergie migliori tra i suoi diversi strumenti di lotta al terrorismo, così come fra la dimensione interna ed esterna. Pur senza mettere in discussione la pertinenza della strategia e la sua impostazione generale, è giunto il momento di guardare avanti e di esaminare come viene attuata a livello nazionale e come garantire che continui ad essere al passo e in linea con gli sviluppi più recenti del settore. Nel farlo occorrerà tener conto in particolare della nuova struttura istituzionale stabilita dal trattato di Lisbona.

A sostegno di tali lavori la Commissione avvierà uno studio per esaminare più in dettaglio le politiche e priorità attuali, che dovrà concludersi in tempo per la valutazione intermedia del programma di Stoccolma. Si tratta di un aspetto importante affinché tutti i principali interlocutori a livello UE – Consiglio, Parlamento, Commissione – abbiano una visione e una percezione comuni delle future priorità nel campo della lotta contro il terrorismo.

²⁷ GU L 58 del 24.2.2007, pag. 1.
