

ATT 14576

FULVIO ATTINÀ
GIORGIO NATALICCHI

L'Unione europea

Governo, istituzioni,
politiche



il Mulino

I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

Politiche esterne e di sicurezza interna

Il processo di integrazione europea è stato per molto tempo un'esperienza nel campo dell'economia. I suoi protagonisti sono stati gli operatori economici, i gruppi d'interesse e i settori economici dell'amministrazione comunitaria e degli stati membri. Col passare del tempo, il successo dell'integrazione economica – che ha collegato sempre più strettamente i paesi membri e le loro società – e l'effetto di cambiamenti economici e sociali del sistema mondiale hanno reso necessario espandere il processo integrativo ad altri settori e politiche, incluse quelle esterne e degli affari interni.

Nelle relazioni esterne, l'esperienza dell'integrazione economica ha indotto i governi membri e le istituzioni comunitarie ad utilizzare prevalentemente mezzi e strumenti economici e civili anche nel dialogo con il resto del mondo. Per questa ragione è stata attribuita all'Unione – oltre la qualità di potenza economica e commerciale – la qualità di potenza civile e normativa [Duchêne 1972; Manners 2002; Orbie 2006], cioè priva – per sua natura – di strumenti militari e prevalentemente aliena – per sua scelta – da questi strumenti. Molti hanno giudicato positivamente questa qualifica. Altri hanno segnalato gli aspetti negativi che derivano dall'astenersi da tutte quelle capacità che sono necessarie a compiere azioni internazionali efficaci.

Negli affari interni degli stati membri, l'integrazione economica ha avuto soprattutto l'effetto di rendere i sistemi nazionali per molti versi simili di fronte a sfide e problemi provenienti sia da attori sociali interni in grado di mettere in pericolo la sicurezza economica e la convivenza civile sia da attori e processi esterni in grado di turbare i traguardi di sviluppo economico e sociale raggiunti, vale a dire attori come gruppi criminali transnazionali e movimenti politici armati o terroristici, e processi come la lievitazione a livello mondiale dell'emigrazione da paesi in gravi condizioni di arretratezza economica e repressione politica.

Il ventaglio delle relazioni esterne dell'Unione di oggi include tanto il settore economico e commerciale che quello politico, civile e della sicurezza e difesa.

I leader europei, in altri termini, hanno scelto di condurre l'Unione verso l'acquisizione della capacità di mantenere relazioni e impegni internazionali di ogni genere. Lo spettro della politica degli affari interni, invece, include il settore della sicurezza pubblica e della lotta alla criminalità transnazionale, il settore dell'ingresso e della circolazione illegali o non desiderati di cittadini non comunitari e il settore della lotta al terrorismo internazionale.

In questo capitolo, dopo l'esame degli aspetti formali e istituzionali della politica estera e della politica di difesa, sono analizzati gli aspetti sostanziali di tre politiche — quella verso i problemi economici e sociali dell'agenda della politica mondiale, quella euro-atlantica e delle relazioni con gli Stati Uniti, e quella delle relazioni con i paesi mediterranei che, meglio di altre, consentono di definire gli impegni attuali e le responsabilità future dell'Unione europea nel sistema mondiale. Per quanto riguarda la politica degli affari interni, invece, è esaminato il processo attraverso il quale si è passati dalla cooperazione intergovernativa alla comunitarizzazione di alcune azioni e all'armonizzazione di regole e procedure giuridiche in materia civile e penale in vista di costruire quello che si è convenuto di chiamare spazio europeo di giustizia, libertà e sicurezza.

1. POLITICHE ESTERNE

1.1. La politica estera

La volontà di armonizzare le politiche estere degli stati europei è stata manifestata per la prima volta negli anni sessanta quando il sistema mondiale mostrava segni evidenti di instabilità economica e politica. In quegli anni, alla fine del regime monetario di Bretton Woods con la reazione dei paesi produttori di petrolio e alla crisi del regime commerciale mondiale con la creazione del gruppo dei settantasette paesi sottosviluppati si sommarono i problemi politici dell'egemonia americana segnata dalla guerra del Vietnam, la distensione Est-Ovest soprattutto in Europa dove stava per aprirsi la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) mentre nel resto del mondo si consolidavano sistemi regionali relativamente autonomi dalle dinamiche politiche mondiali.

La prima fase della formazione della politica estera comune è nota come fase della Cooperazione politica europea (CPE). La CPE ha avuto inizio nel vertice dei capi di stato e di governo dell'Aia del dicembre 1969. I governi dei sei paesi membri riconobbero allora l'incongruenza di un processo di integrazione economica non accompagnato da un corrispettivo processo di creazione di un soggetto politico unitario nel sistema mondiale. L'anno dopo, il Comitato presieduto dal belga Étienne Davignon, su incarico del vertice che lo aveva per questo scopo costituito, pubblicò un rapporto dal quale scaturì la creazione di una rete di comunicazione tra i servizi diplomatici nazionali. Un'altra data importante è quella del dicembre 1973 quando i ministri degli

Esteri pubblicarono la «Dichiarazione sull'identità europea nelle relazioni internazionali» nella quale manifestavano la volontà della Comunità europea di agire come soggetto autonomo della politica internazionale. Negli anni successivi la CPE ha prodotto molte dichiarazioni sui problemi della politica internazionale (per esempio, sull'invasione sovietica dell'Afghanistan), delle crisi regionali (per esempio, sul Medio Oriente), dei problemi interni di tanti stati (per esempio, Sudafrica e Nicaragua) e sulle relazioni euroatlantiche (per esempio, sulla cooperazione paneuropea). Con l'Atto unico europeo (1986) i governi europei inserirono la cooperazione sulla politica estera nel testo di un trattato nel quale si riconosceva anche la necessità di aprire una politica di sicurezza comune ed istituirono lo strumento dell'azione congiunta.

La fase attuale della formazione della politica estera europea è la fase della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD). Queste due politiche congiunte sono state introdotte dal Titolo V del Trattato dell'Unione europea di Maastricht nel 1992 che definisce gli obiettivi e gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune oltre che le procedure decisionali. Degli obiettivi vanno segnalati tre aspetti importanti: la sottolineatura dei caratteri identitari e della difesa dell'integrità territoriale e dei confini esterni; l'adesione al multilateralismo rappresentata dalla conformità ai principi e alle attività delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE); la rilevanza assegnata alla sicurezza non limitata alla dimensione militare ma rivolta alla promozione della stabilità politica interna secondo i canoni fondamentali dei regimi politici degli stati europei contemporanei. Questi obiettivi evidenziano il *modo europeo* di esercitare un ruolo politico internazionale. Questo modo europeo è stato confermato e sviluppato nel testo del Trattato di Costituzione europea che, seppure non entrato in vigore, esprime i valori e le aspirazioni delle classi politiche e intellettuali europee¹. In questo testo, ci troviamo di fronte a una visione pluralista e comunitarista del mondo. È una visione pluralista perché è data rilevanza a soggetti diversi dagli stati e a valori non strettamente statalisti: il mondo, secondo gli estensori, è fatto di individui e popoli tra i quali deve esistere solidarietà e rispetto reciproco. È una visione comunitarista perché richiama l'uguaglianza degli stati e la rigorosa osservanza e sviluppo del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite. Di conseguenza, l'Unione è impegnata su obiettivi di diversa natura che vanno dalla pace e sicurezza — vale a dire a valori che appartengono alla visione tradizionale del sistema degli stati — allo sviluppo sostenibile della Terra e al commercio libero ed equo — che sono, invece, valori di natura soprattutto sociale — all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani — che sono valori di natura soprattutto individuale. A questo mondo fatto di popoli, individui e stati, l'Unione vuole partecipare come ogni altro soggetto internazionale, vale a dire affermando e promuovendo con ogni

¹ Cfr. in particolare l'art. I-3 relativo agli obiettivi dell'Unione e l'art. III-292 nel quale è presentato un elenco degli obiettivi internazionali dell'Unione.

mezzo i suoi valori e interessi. Una visione, insomma, improntata alla concezione di potenza civile ma che non esclude la difesa con qualsiasi mezzo dei propri interessi e valori. Questa posizione è presente anche nel documento approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2003 noto come «Strategia di sicurezza europea», nel quale è espressa solennemente la preferenza per il *multilateralismo efficace* come fondamento di una società internazionale più forte e un ordine internazionale basato sul diritto internazionale, anche se non si esclude una risposta *robusta* quando sono messi in gioco valori considerati fondamentali per l'Europa.

Il Titolo V del Trattato dell'Unione europea definisce come strumenti formali di perseguimento degli obiettivi la definizione di principi e linee-guida comuni, le strategie comuni, le azioni congiunte, le posizioni comuni e il rafforzamento della cooperazione sistemica tra gli stati membri nella politica estera. Il primo e l'ultimo strumento rispondono alla visione della costruzione della politica estera comune come processo di avvicinamento delle politiche estere nazionali. Gli altri tre strumenti, invece, sono strumenti di azione concreta che devono dare consistenza alla politica estera dell'Unione. Lo strumento della strategia comune nelle aree nelle quali gli stati membri hanno importanti interessi in comune è stato, però, abbandonato dopo aver prodotto tre documenti riguardanti rispettivamente le relazioni con la Russia, con l'Ucraina e i con paesi mediterranei. Lo strumento della posizione comune viene utilizzato per definire l'approccio dell'Unione nei confronti di un determinato problema o nei confronti della situazione politica di un'area geografica. Lo strumento dell'azione congiunta, infine, serve a rispondere a situazioni specifiche nelle quali è richiesto un intervento concreto. Con questo strumento, quindi, l'Unione si qualifica come vero e proprio soggetto attivo della politica internazionale.

Le decisioni riguardanti questi strumenti sono preparate in seno al Consiglio e sono prese dal Consiglio affari generali, che riunisce i ministri degli Esteri, all'unanimità oppure con l'astensione dei governi che, pur non condividendo una decisione, non si oppongono a che questa venga assunta impegnando l'Unione e tutti i suoi membri. Se il Consiglio è l'autorità operativa della PES, al Consiglio europeo è attribuita la definizione dei principi e delle linee-guida. La natura intergovernativa delle procedure della PES è consolidata dal ruolo assegnato al Comitato politico e di sicurezza (CPS) che raggruppa i direttori degli affari politici dei ministri degli Esteri degli stati membri. Esso partecipa sia alla fase ascendente del processo decisionale sia alla fase esecutiva monitorando l'applicazione delle politiche dell'Unione. Il Trattato di Amsterdam ha istituito l'Alto rappresentante per la PES che ha funzioni che sono proprie del funzionario più alto in grado di un ministero degli Esteri. Egli assiste il Consiglio nella formulazione, preparazione ed esecuzione delle decisioni della PES e, per conto del Consiglio, conduce il dialogo politico con i paesi terzi. La scelta dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, che è anche segretario generale del Consiglio, è fatta dai governi con consultazioni proprie ed è resa pubblica dal Consiglio europeo. Con questo potere di scelta

e nomina, i governi hanno conservato una prerogativa politica di primaria importanza al riparo dai condizionamenti che possano essere esercitati da altri soggetti istituzionali del sistema comunitario.

La Commissione e il Parlamento partecipano alla PES in maniera collaterale, ma non irrilevante. La prima è associata alla rappresentanza dell'Unione nelle sedi internazionali e all'esecuzione delle politiche, sorveglia la coerenza orizzontale di tutte le politiche esterne dell'Unione ed ha capacità di proposta sull'esecuzione delle azioni congiunte. Il Parlamento viene informato ed è consultato riguardo alle politiche della PES, può porre questioni e fare raccomandazioni. Entrambi, infine, sono coinvolti nelle procedure di bilancio riguardanti la PES, a meno che il Consiglio non decida di distribuire i costi direttamente tra gli stati membri.

Attraverso la progressiva realizzazione del progetto della PES viene indotta la convergenza delle politiche estere nazionali mediante accordi su determinate questioni e gli stati membri parlano con una sola voce nelle conferenze diplomatiche e nei negoziati delle organizzazioni internazionali sperimentando così i vantaggi di una politica estera di scala [Ginsberg 1989]. Non si può dire, tuttavia, in che misura e quando le politiche nazionali siano destinate a scomparire né si può dare per scontato che ciò avvenga. Il Trattato dell'Unione europea, comunque, impegna gli stati a sostenere attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione astenendosi da azioni che possano contrastare gli interessi e l'efficacia dell'azione dell'Unione in campo internazionale. Le missioni diplomatiche e consolari degli stati membri e le delegazioni della Commissione in stati terzi o presso conferenze ed organizzazioni internazionali, inoltre, devono cooperare alla realizzazione delle posizioni comuni e delle azioni congiunte. L'obbligo generale di tenersi reciprocamente informati sulle iniziative nazionali in campo internazionale è espressamente richiamato anche per quel che riguarda gli stati temporaneamente presenti nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Agli stati membri dell'Unione che sono anche membri permanenti del Consiglio di sicurezza, vale a dire Francia e Gran Bretagna, è chiesto inoltre di difendere le posizioni e gli interessi dell'Unione.

I governi europei sono convinti dell'opportunità di una presenza dell'Unione nella politica mondiale ed anche del fatto che ogni fallimento della convergenza delle politiche estere nazionali crea problemi politici. La PES, tuttavia, vive della composizione della logica della diversità e della logica della convergenza [Longo 1995]. A fronte delle diversità nazionali, sia pure lentamente il progetto va avanti ed ogni passo falso – per esempio, la mancanza di una risposta significativa dell'Unione nelle crisi balcaniche degli anni novanta e la divisione sul problema della guerra irachena nel 2003 – suscita disagio e interrogativi sulle responsabilità europee nella politica mondiale.

Il progressivo avvicinamento degli interessi e delle identità internazionali degli stati europei è certamente legato alla loro convergenza economica. Contribuire con strumenti politici e diplomatici al rafforzamento della stabilità e al contenimento della conflittualità in tutte le aree del mondo e soprattutto

in quelle che circondano l'Europa è un interesse condiviso da tutti gli stati europei sia per garantire la sicurezza politica sia per consolidare lo sviluppo economico. A questa condizione si aggiunge la logica della politica di scala che dà razionalità economica all'agire politico collettivo: quanto più grande è l'attore, tanto più adeguati sono i suoi mezzi in un teatro di dimensioni planetarie. Un altro argomento a favore della logica della convergenza è la pressione delle aspettative esterne che si manifesta con le richieste di far sentire la voce europea nella soluzione di crisi e all'interno di conferenze ed organizzazioni internazionali.

1.2. La politica di difesa

Negli ultimi tempi, i governi europei hanno riconosciuto i profondi cambiamenti in corso nella dimensione della sicurezza del sistema internazionale in generale e dell'Europa in particolare, ed hanno optato per una politica comune anche nel settore militare. Dopo la caduta del blocco sovietico, il sistema di sicurezza europeo ha preso la forma di un sistema regionale di *partnership* o cogestione. Questo sistema è costruito su un insieme di strumenti di diversa natura che sono tenuti insieme dalla volontà esplicita dei governi di essere partner nel perseguimento del risultato comune della sicurezza nella regione [Artina 2003a]. La costruzione di questo sistema è iniziata molto prima della fine del blocco sovietico ed ha conosciuto due fasi: quella degli anni sessanta con i negoziati sul controllo e la riduzione degli armamenti tra i due blocchi politico-militari, e quella iniziata negli anni settanta ma decollata solo negli anni novanta con la firma della Carta di Parigi del novembre 1990 con la quale i governi di tutti i paesi europei e di Stati Uniti e Canada hanno deciso di dare una svolta al Processo di Helsinki che aveva dato vita alla CSCE e hanno creato l'Organizzazione della sicurezza e della cooperazione in Europa (OSCE). Sul piano delle misure internazionali, questo ha significato la complementarietà del modello di sicurezza regionale con i programmi strategici della NATO e con il progetto di politica comune di difesa dei paesi dell'Unione. A seguito delle esperienze fatte negli ultimi quarant'anni, insomma, gli europei hanno appreso a costruire una sicurezza regionale comune senza abbandonare la garanzia della sicurezza che viene dalla preparazione all'uso della forza nei confronti di avversari inaffidabili o che non danno segni di volontà di partecipazione a un sistema di sicurezza cooperativa. La *partnership* regionale europea, inoltre, ha rafforzato un'altra esperienza importante per capire la politica di difesa comune, vale a dire la progressiva de-nazionalizzazione delle politiche di difesa e sicurezza degli stati. Dal momento che una *partnership* regionale di sicurezza si basa su una fitta rete di meccanismi formali e informali di consultazione e di cooperazione ai quali si aggiungono istituzioni militari intergovernative e reti transnazionali di esperti militari, la politica di sicurezza degli stati partecipanti si trasforma progressivamente da competenza

esclusivamente nazionale a competenza condivisa. Negli ultimi anni novanta, su queste trasformazioni della visione europea della sicurezza è intervenuta la dura esperienza del fallimento europeo di gestire il crollo della federazione iugoslava. Questa esperienza ha posto gli europei di fronte al problema dei rischi della sicurezza provocati da conflitti di bassa intensità che hanno grosse potenzialità destabilizzanti e li ha spinti ad accelerare la formazione della politica comune di difesa [Longo 2002].

La definizione delle caratteristiche e la creazione delle strutture della politica di difesa comune sono contenute nei documenti conclusivi – noti come «Conclusioni della Presidenza» – dei Consigli europei che si sono tenuti dopo il Trattato di Amsterdam. In tali documenti, vengono definiti gli obiettivi, gli organi e le procedure decisionali della politica comune di difesa, nonché le capacità militari e civili comuni e i rapporti con l'Alleanza atlantica. Questo impianto non è stato cambiato dalla revisione dell'art. 17 del Trattato dell'Unione europea, compiuto a Nizza nel febbraio 2001.

L'obiettivo prioritario della politica comune di difesa è la costituzione di capacità da impiegare in operazioni di gestione di crisi in armonia con il modello della *partnership* regionale di sicurezza e delle minacce di guerre locali. Sono state messe in atto una struttura di organi e procedure decisionali e una struttura di capacità militari e civili di gestione delle crisi che mettono in comune le capacità degli stati membri. La politica comune di difesa si basa, inoltre, sulla relazione di interdipendenza e complementarietà dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica. In questa prospettiva, l'Unione europea ha dichiarato di fare riferimento ai mezzi e alle capacità della NATO ogni volta che si diano le condizioni, come è scritto nell'Accordo Berlino Plus, sottoscritto da NATO ed Unione europea. Per rendere effettiva la capacità strategica comune, inoltre, i governi europei si sono impegnati ad adottare misure collettive e sviluppare progetti comuni nei settori del comando, del trasporto strategico e dell'informazione. A livello nazionale, infine, i governi sono impegnati a condurre le necessarie riforme delle proprie forze armate e a ristrutturare le industrie della difesa sotto la guida dell'Agenzia europea di difesa.

L'organizzazione della politica di difesa comune si avvale di tre organismi direttivi presso la Segreteria generale del Consiglio: il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato militare dell'Unione europea (CMUE) e lo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE). Il Comitato politico e di sicurezza esercita il controllo politico ed è incaricato della direzione strategica delle operazioni di crisi. Per questa responsabilità, fra l'altro, invia pareri e avvisi al Consiglio e dirige lo sviluppo delle capacità militari comuni tenendo conto delle crisi nelle quali l'Unione potrebbe intervenire. Quando viene decisa la risposta militare europea a una crisi, il CPS esercita il controllo politico e la direzione strategica. Il Comitato militare, formato dai capi di Stato maggiore della difesa degli stati membri, fornisce consulenza militare al CPS, riceve informazioni dallo SMUE ed esercita la direzione militare delle attività militari condotte dall'Unione. Lo Stato maggiore, composto da personale distaccato dagli stati membri, fornisce conoscenze militari tecniche ed è responsabile

della direzione delle operazioni e del coordinamento della partecipazione delle forze nazionali e multinazionali. Per le operazioni militari, già note come *missioni Petersberg*, dopo la fase della Forza di reazione rapida, è stato introdotto il meccanismo dei *Battlegroups*, corpi militari dotati di un comando e di autonomia logistica e di trasporto.

L'organizzazione del meccanismo civile è posta sotto la responsabilità del Comitato di gestione civile delle crisi che ha predisposto una lista delle risorse degli stati membri e dell'Unione negli ambiti delle forze di polizia, dell'assistenza umanitaria, della riabilitazione amministrativa e giuridica, della protezione civile, delle missioni di osservazione elettorale e di sorveglianza dei diritti umani. I principali compiti del meccanismo civile sono, infatti, le operazioni di polizia, la difesa dello stato di diritto, la ricostruzione dell'apparato amministrativo e la protezione civile nei paesi in crisi.

La decisione di intervenire in una situazione di crisi è presa dal Consiglio attraverso la seguente procedura. Il Segretario generale e lo Stato maggiore preparano un documento nel quale si definiscono le possibili risposte di polizia, militari e giuridiche. Il Consiglio decide il tipo di risposta sulla base dell'avviso del Cps e degli altri organismi implicati, vale a dire il Comitato militare, in caso di risposta militare; il Comitato per gli aspetti civili delle crisi, in caso di risposta civile; e la Commissione, in caso di risposta giuridica. Il Consiglio, posto di fronte a un'opzione strategica che contiene possibilità di azioni militari, politiche e giuridiche, la approva o rigetta. Se la approva, definisce anche il concetto operativo con il quale si procede all'azione. Nel 2007, le operazioni di crisi attive dell'Unione europea sono dodici; altre sette sono state portate a termine.

1.3. La politica nel sistema mondiale e nell'economia internazionale

L'Unione europea è oggi il mercato con il più alto prodotto interno lordo e il più alto tasso di partecipazione al commercio mondiale. Questi traguardi sono il risultato dell'integrazione economica degli stati europei e richiedono una politica delle relazioni economiche esterne conforme al carattere liberale della sua economia, vale a dire in un quadro di libero commercio internazionale. Nello stesso tempo, la preservazione della solidità dell'economia europea richiede l'adozione di misure protezionistiche che vanno dalla tariffa comune esterna alla definizione di quote di importazione, misure antidumping e restrizioni volontarie di talune esportazioni. Nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), l'Unione sostiene, perciò, la liberalizzazione del commercio mondiale da restrizioni tariffarie e di altro genere ma anche la dilazione o il compromesso su misure di liberalizzazione commerciale che mettono in difficoltà i produttori europei. Ragioni di opportunità politica, oltre a ragioni di natura economica, entrano in gioco anche nella definizione degli accordi economici e commerciali con singoli stati e con gruppi di stati.

Alcuni accordi, infatti, distorcono le regole del libero commercio per difendere le industrie europee – per esempio, gli accordi di libero scambio con Israele e Svizzera, gli accordi di riconoscimento reciproco con gli Stati Uniti e il Canada e gli accordi commerciali con paesi come Australia, Argentina, Brasile, Pakistan e Corea del Sud. Altri accordi commerciali sono rivolti a mantenere buone relazioni con gli stati vicini – per esempio, gli accordi dell'Area economica europea con Norvegia, Islanda e Liechtenstein e gli accordi di unione doganale con la Turchia. Altri accordi commerciali sono rivolti a dare all'Unione europea una posizione politicamente – piuttosto che economicamente – redditizia nel dialogo con i paesi più svantaggiati dell'economia mondiale – per esempio, la Convenzione di Lomè di commercio preferenziale con 78 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e il Sistema generalizzato di preferenze con 145 paesi in via di sviluppo. Alcuni accordi combinano entrambi gli scopi delle buone relazioni con paesi vicini e della preferenzialità accordata a paesi con un'economia arretrata – per esempio, gli accordi euromediterranei con Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Palestina, Siria e Tunisia e gli accordi di partnership e cooperazione con dieci paesi dell'ex Unione Sovietica. Altri accordi, infine, rispondono alla logica del regionalismo dell'economia mondiale contemporanea – per esempio gli accordi con il Patto andino, con il Mercosur, con l'unione doganale centro-americana, con il Consiglio di cooperazione del Golfo e con l'Asean.

La politica dell'Unione nel sistema economico mondiale, insomma, contempla strategie di consolidamento delle posizioni europee nel sistema commerciale mondiale con strategie di natura politica rivolte a conservare solidarietà politiche già esistenti o a crearne di nuove. Giova ricordare che nella riforma dei servizi esterni della Commissione del 2001 fu introdotto l'Ufficio per la cooperazione EuropeAid, responsabile dell'amministrazione di un fondo di 9 miliardi di euro. A questo ufficio si aggiunge l'Ufficio per gli aiuti umanitari e d'emergenza (ECHO) tra i cui partner sono le agenzie delle Nazioni Unite che si occupano di questo settore, oltre ad organizzazioni non governative e Croce Rossa. Il programma più importante dell'Unione europea per la cooperazione allo sviluppo resta, comunque, il programma noto come ACP che interessa paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

L'Unione, inoltre, è ben presente nei processi multilaterali di governo del sistema mondiale con i quali si cercano soluzioni ad emergenze e problemi collettivi mediante regole, programmi di azione e politiche pubbliche mondiali. In particolare, l'Unione è sempre più importante nel sistema delle Nazioni Unite anche se non è formalmente membro dell'organizzazione. Dal 1974, tuttavia, la Comunità europea ha lo *status* di osservatore nell'Assemblea generale, successivamente ha assunto lo stesso *status* in molte agenzie specializzate. In virtù delle competenze attribuite dai trattati, inoltre, la Comunità è membro a pieno diritto della FAO dal 1991, partecipa a pieno titolo a molte conferenze specializzate ed ha sottoscritto più di cinquanta accordi e convenzioni multilaterali delle Nazioni Unite. Si deve tener conto, infine, che se i venticinque voti degli stati membri dell'Unione costituiscono un ottavo dei

voti dell'Assemblea generale, il contributo degli stessi stati è una percentuale ancora maggiore in molti settori. Nel settore finanziario, per esempio, gli stati dell'Unione europea versano circa il 38% del bilancio ordinario, il 50% dei contributi a fondi e programmi e il 40% dei fondi per le operazioni di pace delle Nazioni Unite.

Nelle agenzie specializzate e nelle altre organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite nelle quali l'Unione opera in quanto Comunità europea, la sua presenza si realizza concretamente mediante la delegazione della Commissione europea, ma il ruolo della Presidenza dell'Unione è sempre molto importante sia nella coordinazione delle posizioni degli stati membri sia nella rappresentanza dell'Unione e può prendere molte forme concrete come quella di *démarches* e dichiarazioni ufficiali. Lo stesso avviene quando c'è una posizione comune su una questione all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Grazie all'art. 19 del Trattato dell'Unione europea, infatti, come già ricordato, gli stati membri che siedono nel Consiglio di sicurezza si sono impegnati a concertarsi con gli altri stati membri in modo da garantire la difesa degli interessi e delle posizioni dell'Unione. L'Unione europea nel suo complesso, infine, è impegnata a porre le proprie risorse a servizio delle Nazioni Unite per agevolare l'esecuzione delle deliberazioni delle conferenze specializzate.

La cooperazione nella gestione delle crisi è senza dubbio un settore destinato a sviluppi importanti man mano che prende forma la politica di difesa dell'Unione europea. In complesso, negli ultimi anni l'Unione europea ha fornito fino a 4.800 uomini, vale a dire il 13% dei militari impegnati in operazioni di pace delle Nazioni Unite, oltre ai militari impegnati in altre operazioni di pace non direttamente condotte dalle Nazioni Unite. Si ricorda, infine, il contributo che l'Unione europea dà alla lotta al terrorismo, alla ricostruzione post-crisi di paesi come l'Afghanistan, e al processo di pace in Medio Oriente accanto alle Nazioni Unite, alla Russia e agli Stati Uniti.

Il multilateralismo dell'Unione europea si esplica anche nell'ambito di processi negoziali per la formazione di politiche pubbliche mondiali e in seno ad altre organizzazioni internazionali [Risi 2005]. Un settore importante del multilateralismo è certamente il settore delle politiche ambientali nel quale l'Unione europea può vantare ruoli di leadership, anche in antitesi con gli Stati Uniti. In negoziati su questioni cruciali come quelli sull'ozono, sul cambiamento climatico, sulla desertificazione, sulla biodiversità, sui prodotti chimici e i residui nocivi, l'Unione europea ha sempre agito in prima linea per giungere alla ratifica dei trattati e alla loro esecuzione. Fra i soggetti collettivi di *governance* a livello mondiale nei quali l'Unione europea ha acquisito un ruolo significativo, un posto importante spetta al G7/8 al quale la Commissione europea è stata associata a partire dal 1977 e nel quale successivamente l'Unione europea è rappresentata dallo stato che esercita la Presidenza dell'Unione.

Il ruolo di protagonista che l'Unione europea ha indubbiamente assunto nella *governance* globale, tuttavia, non può far dimenticare che l'Unione non è ancora un soggetto unitario di politica estera a tutti gli effetti. Il livello

della coesione degli stati dell'Unione sui temi e le politiche che sono oggetto dei processi multilaterali di governo a livello globale si può misurare con i comportamenti di voto dei paesi dell'Unione in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella quale le politiche pubbliche mondiali sono oggetto di deliberazioni, seppure non di valore giuridico. Questa analisi non rivela un blocco compatto di governi che votano sempre nello stesso modo ma segnala un'alta e crescente coesione; in alcuni settori, anche una forte coesione. Negli ultimi anni gli stati dell'Unione europea hanno votato in maniera identica in più del 70% dei casi; negli anni ottanta, invece, il consenso non superava il 50% dei casi: è significativo, quindi, che la convergenza è aumentata negli anni nei quali la politica estera e di sicurezza comune ha realmente cominciato a funzionare. La percentuale di voto identico è alta in due settori importanti: i diritti umani e la questione mediorientale; è bassa, invece, nelle votazioni su questioni di sicurezza nelle quali non votano come la maggioranza degli stati dell'Unione europea la Francia e la Gran Bretagna oppure un gruppo di stati che include Svezia e Irlanda, di tradizione neutralista, e i Paesi Bassi². La tendenza all'allineamento di voto degli stati europei in seno all'Assemblea generale dimostra, insomma, che il processo di integrazione partendo dall'economia ha prodotto convergenza nelle posizioni internazionali e nella politica estera degli stati europei.

Oltre l'informazione sulla coesione degli stati dell'Unione europea, l'analisi del voto all'Assemblea generale dà informazioni utili sulla collocazione internazionale dell'Unione europea: la vicinanza o distanza di voto tra gli stati europei ed altri stati o gruppi di stati indica gli schieramenti dei quali l'Unione europea fa parte o le coalizioni delle quali può far parte nella competizione sulla struttura di governo del sistema politico mondiale. I paesi che hanno un comportamento di voto vicino a quello della maggioranza degli stati dell'Unione europea – e quindi hanno le stesse posizioni o posizioni molto simili sui problemi nell'agenda delle Nazioni Unite e sulla pratica del multilateralismo – sono i paesi dell'America Latina, la Russia, la Turchia e quattro paesi occidentali, vale a dire Australia, Canada, Giappone e Norvegia. Sono molto distanti dai paesi dell'Unione europea, invece, Israele, i paesi del Terzo Mondo, inclusa la Cina, e soprattutto Egitto e India. La distanza dagli Stati Uniti è stata altalenante nel corso degli ultimi vent'anni. Durante gli anni ottanta, vale a dire il periodo della cosiddetta seconda guerra fredda, la distanza è cresciuta; nel periodo della presidenza Clinton è diminuita; in quello di George W. Bush jr. è tornata ad aumentare ma non sulle questioni dei diritti umani e sulle questioni della sicurezza, nelle quali soprattutto la Gran Bretagna ma anche la Francia sono i più vicini agli Stati Uniti.

² Questi dati provengono dalla ricerca di Luif [2003] che copre gli anni dal 1979 al 2002 e riguarda le risoluzioni dell'Assemblea generale sulle quali si è proceduto a votazione, vale a dire circa il 30% delle risoluzioni dell'Assemblea generale; le altre sono approvate per consenso.

1.4. Le relazioni transatlantiche

Nel 1990 gli Stati Uniti e la Comunità europea hanno firmato la Dichiarazione transatlantica che è il primo documento ufficiale di rilevanza politica tra i due soggetti economico-commerciali più importanti del pianeta. Nel 1995, quel documento è stato sostituito dalla Nuova agenda transatlantica (NTA), firmata dagli Stati Uniti e dall'Unione europea. Oggi i due partner sono impegnati in un dialogo volto a definire nuovamente l'Agenda perché i problemi di natura economico-commerciale e politica che sono sempre esistiti nei rapporti transatlantici, sono aggravati dai problemi generali del sistema mondiale. Nei due decenni successivi alla seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti, d'accordo con gli stati dell'Europa occidentale, hanno sostenuto lo sviluppo delle principali istituzioni di governo del sistema mondiale - vale a dire, le Nazioni Unite e i regimi internazionali del commercio, della moneta e della finanza - e hanno contenuto le aspirazioni dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati. Dalla metà degli anni settanta alla fine degli anni novanta, le istituzioni economiche hanno attraversato crisi importanti e hanno subito alcune riforme. Molti stati e gruppi di stati hanno manifestato la loro insoddisfazione per le regole di governo del sistema mondiale. Oggi, infine, è in atto un processo di riconfigurazione degli schieramenti internazionali al quale partecipano anche soggetti collettivi che non sono organizzazioni statali ma imprese multinazionali, organizzazioni non governative ed associazioni della società civile. Le relazioni transatlantiche, perciò, sono terribilmente tese e difficili: i due partner sono sottoposti a sfide economiche, politiche e sociali che possono provocare un cambiamento significativo del sistema e delle sue istituzioni ed anche delle relazioni reciproche tra America ed Europa.

Gli Stati Uniti e l'Unione europea sono le due maggiori economie nel mondo contemporaneo e rappresentano quasi il 40% del commercio mondiale; ognuno di essi, inoltre, è il maggior partner commerciale e il maggior fornitore di investimenti diretti stranieri dell'altro. Gli indici economici dimostrano quanto siano importanti le relazioni transatlantiche e quanto sia essenziale il dialogo tra Washington e Bruxelles nell'ambito economico, ma la politica non è meno importante. La Nuova agenda transatlantica ha perciò creato una struttura di cooperazione destinata sia a promuovere azioni coordinate in tutti i settori nei quali essi riconoscono l'esistenza di una comune responsabilità e di un comune interesse, sia a favorire la risoluzione delle dispute bilaterali. Il dialogo transatlantico si svolge in una serie di incontri che culminano nei vertici annuali (originariamente, semestrali) tra il presidente degli Stati Uniti, il presidente di turno dell'Unione europea e il presidente della Commissione europea, e comprendono anche gli incontri almeno semestrali tra il Segretario di stato americano, il ministro degli Esteri dello stato incaricato della Presidenza dell'Unione, l'Alto rappresentante per la PESC e il commissario per le relazioni esterne³.

³ A questi si aggiungono gli incontri semestrali dei Direttori politici del Dipartimento di

La pratica del dialogo economico e commerciale ha avuto effetti salutarissimi sull'intensificazione del dialogo politico che si è esteso ai problemi della sicurezza interna e della lotta al terrorismo, oltre a permettere un'efficace collaborazione nelle crisi di questi ultimi anni. I buoni risultati complessivi, tuttavia, non sono andati a superare i molti problemi che esistono nelle relazioni tra le due parti dell'Atlantico sia nell'ambito economico-commerciale sia in quello politico-strategico. Nell'ambito economico-commerciale, innanzi tutto, il dialogo istituzionale è spesso bloccato dal fatto che gli attori chiave dei processi legislativi delle due parti non hanno ancora sviluppato un rapporto diretto. Le responsabilità, in altri termini, non sono solo a livello degli esecutivi ma anche a livello delle istituzioni legislative e delle agenzie regolative americane ed europee che non hanno sviluppato un'abitudine al confronto e alla coordinazione. Attente agli interessi dei propri colleghi elettorali, esse sottovalutano la necessità di coordinare le rispettive legislazioni economiche in modo da regolare l'intero mercato transatlantico. Nonostante limiti e problemi, tuttavia, l'impianto della Nuova agenda transatlantica può essere rivalutato con l'individuazione di priorità strategiche, lo sviluppo della cooperazione regolativa e l'impegno a risolvere le dispute commerciali bilaterali.

Per quanto riguarda i problemi politici, il dialogo transatlantico è oggi assorbito dalla questione della risposta ai tentativi di alcuni governi e del terrorismo globale di cambiare la struttura di governo del sistema mondiale. Gli Stati Uniti di Bush hanno deciso di intervenire in Iraq nel 2003 perché questo paese, nella loro visione, corrispondeva all'immagine del paese che può essere obiettivo legittimo di un intervento preventivo a causa del rapporto diretto ed inverso tra conservazione del regime dello stato oggetto dell'intervento e conservazione della struttura di governo del sistema internazionale; porre fine al primo, è necessario per salvaguardare la stabilità della seconda. La maggior parte dell'Europa è stata sorpresa dalla dottrina della prevenzione proposta dal governo americano perché i governi europei si sono sempre attenuti al concetto giuridico di guerra preventiva secondo il quale il ricorso all'intervento armato è legittimo solo quando è urgente proteggere un paese da una minaccia esplicita di aggressione. Dopo averne discusso in sede di Unione, i governi hanno deciso di non seguire collettivamente gli Stati Uniti perché non percepiscono la minaccia di governi dittatoriali ed irresponsabili nello stesso modo nel quale lo percepiscono i governi americani. La questione irachena, quindi, ha portato in evidenza le diverse posizioni europee ed americane sui problemi della sicurezza e del governo del sistema internazionale che sono creati da governi inefficienti e

stato americano, dei ministri degli Esteri degli stati che reggono la Presidenza dell'Unione in corso e quella successiva, di un rappresentante della Commissione e del Segretario generale del Consiglio; le consultazioni annuali tra funzionari del governo degli Stati Uniti e della Commissione; da quattro a sei incontri del *Senior Level Group* per preparare i vertici annuali; tre incontri semestrali della *Task force* (composta da funzionari degli Stati Uniti, della Presidenza dell'Unione e della Commissione) che coordina le azioni della NAT e decide l'agenda del *Senior Level Group*; due incontri all'anno a livello di esperti di aree geografiche o funzionali; il dialogo regolare tra missioni diplomatiche in capitali di stati terzi.

da stati che sono simultaneamente in condizioni di arretratezza economica, repressione politica e conflitto sociale. Nei confronti di questi problemi, i governi americani hanno sempre preferito adottare una strategia fondata su misure specifiche ed accordi bilaterali: per esempio, per lo smarcamento del traffico di droga hanno puntato sulla strategia dell'assistenza alla polizia locale, come nel caso della Colombia; per il miglioramento delle condizioni economiche hanno puntato su accordi commerciali bilaterali, come nel caso del Messico. Sebbene i governi americani abbiano a volte lanciato programmi di cooperazione regionale - dall'Alleanza per il Progresso del presidente Kennedy rivolta all'America Latina al progetto di cooperazione nel Grande Medio Oriente - questa strategia è senza dubbio oggi ben poco apprezzata a Washington. L'Unione europea, invece, ha elaborato una preferenza per gli accordi multilaterali e i programmi regionali di cooperazione economica nei quali è sempre presente la clausola della condizionalità politica. La questione irachena, in fin dei conti, ha confermato che gli europei non sono disposti ad abbandonare la loro strategia preferita di prevenzione verso gli stati che sono in condizioni di arretratezza economica, repressione politica e conflitto sociale. Anche per affrontare dittatori irresponsabili e stati inaffidabili, l'Unione europea preferisce conservare i regimi economici, politici e sociali esistenti fino al momento in cui i suoi programmi di cooperazione regionale - come, per esempio, il progetto di cooperazione nel Mediterraneo - porteranno sviluppo economico e, di conseguenza, rilassamento delle tensioni politiche e sociali. Secondo gli americani, invece, quando la situazione non permette di aspettare che i programmi di cooperazione disinnescino l'instabilità regionale e rendano innocui i governi irresponsabili, può essere necessario ricorrere immediatamente all'intervento anche militare. Per gli europei gli accordi regionali piuttosto che le alleanze militari tradizionali sono la strada preferenziale per la soluzione dei problemi di sicurezza, ed il modello di sicurezza europeo può essere esportato in altre regioni. La visione della sicurezza internazionale che vige dall'altra parte dell'Atlantico, invece, è riassunta nel «dilemma della sicurezza» che implica la preparazione all'uso della forza contro ogni possibile rischio o minaccia alla sicurezza nazionale e provoca, a livello regionale, la formazione di sistemi di alleanze militari contrapposte. Gli Stati Uniti considerano le sistemazioni regionali di sicurezza come condizioni subordinate ai loro interessi di ruolo mondiale e perciò fanno maggiore uso di accordi militari bilaterali.

Il confronto che si è aperto nell'agenda transatlantica in seguito alla guerra irachena, tuttavia, non può oscurare il fatto che anche nei problemi della sicurezza esiste una significativa convergenza tra i due partner atlantici. Questa convergenza è dimostrata da un'analisi sulla capacità comune di risoluzione delle crisi di sicurezza e sull'incremento nella cooperazione transatlantica sui problemi della sicurezza politica, militare, societaria, economica e ambientale nel periodo 1990-2000, cioè dopo la firma della prima Dichiarazione transatlantica [Monteleone 2003]. Questa analisi ha dimostrato la difficoltà per Stati Uniti e Unione europea di risolvere le nuove crisi agendo indipendentemente l'una dall'altra e ha confermato l'esistenza nei fatti di una partnership transatlantica

caratterizzata da una divisione degli oneri ed anche da una condivisione delle responsabilità. Stati Uniti e Unione europea, infatti, si sono consultati e/o coordinati nel 46% delle crisi di sicurezza e la cooperazione non si è limitata alla sola regione europea e al settore economico. La coordinazione è cresciuta successivamente all'adozione della Nuova agenda transatlantica passando dal 41% nel periodo 1990-95 al 47% nel periodo 1996-2000. Nell'intero periodo, inoltre, l'Unione europea ha partecipato a un numero elevato di azioni di gestione di crisi internazionali e il numero delle crisi risolte in seguito ad azioni congiunte e/o coordinate tra Stati Uniti ed Unione europea è maggiore del numero delle crisi concluse quando Stati Uniti ed Unione europea non si sono accordati su un'azione congiunta. Per quanto riguarda le aree geografiche di intervento congiunto, la pratica della cooperazione transatlantica non si è manifestata solo nella regione europea ed in quella mediorientale, ma anche in regioni che non erano tradizionalmente di interesse diretto dell'Europa come la regione asiatica e quella latino-americana.

Recentemente, gli studiosi hanno prestato grande attenzione alle differenze di cultura che esistono tra America ed Europa ritenendo che il peso di queste differenze stia crescendo in un mondo non più bloccato dal conflitto Est-Ovest. Queste differenze spiegherebbero le diverse strategie di governo mondiale preferite a Washington e a Bruxelles; esse fanno pensare, inoltre, che il divario tra i due partner non sia colmabile nel breve periodo ma sia destinato a crescere. Nonostante le differenze di cultura esistano, questa visione è contraddetta dall'incremento della cooperazione transatlantica nella gestione delle crisi della sicurezza internazionale. La persistente cooperazione transatlantica, d'altra parte, è spiegabile facendo ricorso alle teorie egemoniche e della leadership globale che sottolineano la tendenza del leader globale alla creazione di strutture sociali e di istituzioni internazionali al fine di promuovere i propri interessi e la propria ideologia nei periodi di crisi mondiale come quello attuale. La ridefinizione delle relazioni transatlantiche degli ultimi quindici anni si inquadra, insomma, nella strategia del leader globale di costruire nuovi schieramenti sull'agenda dei problemi politici attuali.

1.5. La politica euromediterranea

Da dieci anni la politica dell'Unione europea nello spazio euromediterraneo è conosciuta come Processo di Barcellona e come Partnership euromediterranea. Nel novembre 1995, l'Unione europea, i governi degli stati membri e i governi di dodici paesi mediterranei del Nord Africa e del Medio Oriente hanno firmato nella città spagnola un accordo - noto come Dichiarazione di Barcellona - che ha aperto un processo di cooperazione in tre grandi settori o «capitoli»: politica e sicurezza, economia e finanza, società e cultura. Si tenga presente, però, che oggi il Processo di Barcellona è inquadrato in un programma più ampio dell'Unione europea verso i paesi che la circondano,



vale a dire la politica europea di vicinato con la quale sono state definite in termini generali ed operativi le azioni e le cooperazioni possibili con i paesi vicini per creare un'area di amicizia e di pace.

A metà degli anni novanta, tuttavia, la cooperazione tra i paesi della Comunità europea e i paesi mediterranei non era un fatto nuovo; molte volte in passato essa era stata definita, ridefinita e rilanciata in seguito a risultati molto deludenti dei programmi che erano stati adottati. Era nuovo, invece, il fatto che i governi si impegnavano a sviluppare la cooperazione simultaneamente in diversi settori nella forma di un processo, cioè affidando a una struttura leggera di organi e a reti di esperti il compito di dare esecuzione alla cooperazione con la flessibilità necessaria a rispondere ai cambiamenti della situazione e dei problemi. Unica eccezione alla concezione del processo flessibile era l'impegno su un obiettivo e su una data: la nascita dell'area mediterranea di libero scambio nel 2010. Va detto, inoltre, che l'adozione del termine «partnership» era un segno di novità: con questo termine si voleva indicare solennemente una svolta rispetto a un passato nel quale la cooperazione era stata esplicitamente asimmetrica ovvero tra una parte ricca e donante e una parte povera e assistita [Atrina e Stavridis 2001].

Il Processo di Barcellona, come si è appena detto, si avvale di una struttura leggera di organi e reti di gruppi: non ha dato vita, cioè, a strumenti giuridici internazionali tra l'Unione europea e i paesi mediterranei né, tanto meno, a un'organizzazione internazionale. La partnership funziona, piuttosto, con documenti di natura politica e con programmi che devono dare esecuzione al contenuto dei capitoli della Dichiarazione di Barcellona. L'esecuzione dei programmi è responsabilità di corpi di natura diversa. I principali di essi sono composti da organi ufficiali dell'Unione e degli stati del Processo. Tra questi i più importanti sono il Comitato euromediterraneo per il Processo di Barcellona (formato dalla trioka dell'Unione europea, da un rappresentante di ogni paese della Partnership, dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante per la Pesc) e la Conferenza euromediterranea dei ministri degli Affari esteri. Questi organi redigono i documenti ufficiali e gestiscono l'intero Processo di Barcellona. Il Comitato euromediterraneo è certamente l'organo centrale del processo di cooperazione: si riunisce ordinariamente ogni due mesi e gestisce l'agenda e il programma d'azione della partnership, prepara le conferenze dei ministri degli Esteri e sovrintende a tutte le riunioni ministeriali cosiddette «settoriali», cioè dei ministri competenti nei vari rami nei quali si sviluppa la cooperazione. Il segretario del Comitato è responsabilità della Commissione europea, che viene così a svolgere le funzioni di organo strategico dell'intero Processo di Barcellona.

Accanto agli organi composti da rappresentanti ufficiali dell'Unione europea e dei governi euromediterranei, esiste un numero elevato e variabile di corpi formati da rappresentanti di governi ed esperti, e di gruppi formati solo di esperti o da rappresentanti della società civile dei paesi euromediterranei. La funzione di questi gruppi dovrebbe essere molto importante sia perché essi rappresentano gli interessi non ufficiali e preparano i lavori degli organi

ufficiali sia perché ricordano il Processo con le società dei paesi membri e danno visibilità allo stesso Processo. Attraverso questa rete di corpi si dovrebbe realizzare quella che nel gergo euromediterraneo è chiamata «cooperazione decentralizzata» ovvero una cooperazione di soggetti collettivi non statali autonoma dalla cooperazione intergovernativa. Nei fatti, però, questa cooperazione è ben poco sviluppata. Non vanno, tuttavia, dimenticati i Forum civili che ogni anno raccolgono i rappresentanti delle organizzazioni sociali di tutti i paesi membri e l'Assemblea parlamentare. Un passo importante della cooperazione euromediterranea, infatti, è stato compiuto con la celebrazione della prima sessione dell'Assemblea parlamentare euromediterranea nel marzo del 2004. In seguito alla prima sessione, hanno cominciato a lavorare tre Comitati dell'Assemblea – rispettivamente su questioni economico-finanziarie, affari sociali e istruzione, su affari politici, di sicurezza e diritti umani, e su qualità della vita, scambi tra società civili e culture – ognuno dei quali ha dato vita a due gruppi di lavoro.

Possiamo fare il punto degli ultimi dieci anni del Processo di Barcellona esaminando l'ultimo dei documenti con i quali i governi ogni anno compiono una valutazione del Processo: vale a dire le conclusioni della Presidenza della Conferenza dei ministri degli Esteri tenuta a Lussemburgo il 30-31 maggio 2005. Nella parte sulla cooperazione politica, in conformità con gli Accordi di associazione previsti dalla Dichiarazione di Barcellona del 1995 e con i Piani di azione previsti dalla politica di vicinato, le conclusioni della Presidenza ricordano che deve continuare il processo delle riforme politiche, sociali ed economiche interne per fare avanzare il rafforzamento della democratizzazione e dello stato di diritto attraverso cambiamenti generati dall'interno delle società degli stati che partecipano al Processo. La cooperazione sui diritti umani, la democratizzazione e il sostegno alla società civile devono essere oggetto di un dialogo strutturato basato sul concetto della responsabilità comune (*joint ownership*) del Processo. Questo concetto si è fatto strada nei negoziati euromediterranei degli ultimi anni per rispondere alle critiche che vedevano nella partnership euromediterranea una politica dell'Unione europea che voleva imporre i propri piani ai partner piuttosto che una politica di cui tutti i governi partecipanti sono responsabili.

Il conflitto israelo-palestinese è stato visto sempre come un ostacolo alla realizzazione del Processo di Barcellona. Per questa ragione, le conclusioni della riunione di Lussemburgo confermano la tradizionale posizione a favore di una soluzione negoziata del conflitto. L'obiettivo resta quello della realizzazione pacifica della «soluzione di due stati», vale a dire la creazione dello stato palestinese sovrano, indipendente e in pace con lo stato di Israele. Altri punti importanti della cooperazione politica e di sicurezza sono il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa e la cooperazione contro il terrorismo. Sul primo non si segnalano progressi; sul secondo, invece, le conclusioni della Presidenza auspicano che altri paesi seguano l'esempio di Algeria, Marocco e Tunisia che hanno intensificato il dialogo e la cooperazione antiterroristica con l'Unione europea.

Riguardo alla cooperazione economica, le conclusioni confermano la priorità degli sforzi volti a realizzare l'area di libero scambio nel 2010 e riconoscono che sono stati fatti passi sostanziali verso questo obiettivo. I progressi sono attribuiti alla graduale realizzazione degli accordi bilaterali tra l'Unione europea e i partner mediterranei. Almeno il 50% del commercio dei partner mediterranei si basa su scambi con i paesi dell'Unione europea e questi paesi sono i fornitori principali di investimenti diretti e di assistenza finanziaria ai partner mediterranei. Dal 2002, un nuovo strumento finanziario – il FEMP (*Facility for the Euromediterranean Investment and Partnership*) – ha affiancato il preesistente strumento di assistenza finanziaria, noto come programma MEDA.

Ci troviamo di fronte, insomma, a un caso complesso di regionalismo. Negli studi politici internazionali, il regionalismo è un ampio campo di indagine nel quale si confrontano due grandi prospettive di analisi: quella tradizionale e quella del nuovo regionalismo. Per la prima, quanto più sono simili le istituzioni e le culture tanto più i paesi di una regione sono propensi alla cooperazione. La comunità di istituzioni e culture fa sì che la cooperazione si sviluppi nella direzione dell'integrazione con un processo costante di crescita dei flussi di scambio, intensificazione di relazioni sociali e creazione di istituzioni politiche comuni per gestire i problemi dell'interdipendenza. Questa visione ha avuto origine dagli studi sulle comunità politiche internazionali di Karl Deutsch che spiegano sia la formazione di comunità *non amalgamate*, cioè prive di istituzioni politiche comuni, delle quali un esempio è la comunità transatlantica, sia la formazione di comunità *amalgamate* che sono quelle, come l'Unione europea, che danno vita ad istituzioni comuni di governo. Il nuovo regionalismo, invece, interpreta i processi di cooperazione regionale in corso in molte parti del mondo come scelte, in parte razionali e in parte necessarie e spontanee, fatte da governi che vedono nell'organizzazione della cooperazione a livello regionale la strada migliore per gestire i problemi che l'interdipendenza determina all'interno dei loro stati in diversi settori che includono l'economia, l'ambiente, le relazioni socioculturali sotto la pressione delle migrazioni e la sicurezza sotto la pressione della criminalità transnazionale. Per il nuovo regionalismo, in altri termini, la mancanza di istituzioni comuni e la distanza culturale non sono per nulla ostacoli insormontabili quando bisogna trovare la strada per coordinare le politiche interne di uno stato con quelle degli stati vicini e varare programmi di cooperazione regionale per far fronte ai problemi dell'interdipendenza. Con l'affermazione della prospettiva di analisi proposta dal nuovo regionalismo, il Mediterraneo è stato preso in considerazione dagli scienziati politici come una regione nella quale è in corso un processo di costruzione di politiche ed istituzioni con le quali i governi cercano di rispondere ai problemi dell'interdipendenza locale.

Il crescente consenso sull'analisi dello spazio mediterraneo come regione, in ogni caso, non è privo di contrasti: la spiegazione del processo di cooperazione euromediterranea, infatti, non è univoca da parte degli studiosi della politica mediterranea [Artina 2003b]. Vi è consenso, innanzi tutto, sulle ragioni che sono all'origine del Processo di Barcellona. Anche se non sono sottovalutate

le ragioni della sicurezza in generale, le ragioni principali sono viste nelle condizioni nelle quali si trovava l'economia mondiale nel corso degli anni ottanta. In particolare, la crisi dell'economia mondiale degli anni settanta e le riforme liberiste con la conseguente crescita di deregolamentazione e ristrutturazione delle economie nazionali più deboli che sono state volute dai governi degli stati più sviluppati e sono state portate avanti dalle istituzioni economico-finanziarie mondiali, a partire dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale, hanno elevato il grado di competizione economica internazionale. In questa condizione, il regionalismo economico – vale a dire, soprattutto la costruzione di grossi blocchi doganali a livello regionale – è stato visto come una scelta obbligata da molti governi. In quest'ottica, il Processo di Barcellona è stato considerato soprattutto come il tentativo di integrazione delle economie di tutti i paesi della regione in un nuovo blocco per renderle più forti nella competizione economica mondiale.

In secondo luogo vi è consenso sul fatto che la differenza esistente tra le economie avanzate dell'Europa e le economie arretrate degli altri paesi mediterranei ha dato al regionalismo economico euromediterraneo una struttura asimmetrica nella quale le economie europee beneficiano di una posizione di dominio sulle altre economie che sono costrette ad adattarsi agli interessi europei almeno nel breve-medio periodo, vale a dire fino a che non raggiungono un alto livello di industrializzazione e la piena integrazione nell'economia mondiale. Vi è consenso, infine, sul fatto che l'obiettivo dell'integrazione economica regionale in funzione della competizione mondiale spiega, a sua volta, la pressione esercitata dall'Unione europea per la realizzazione di coerenti riforme interne nei paesi mediterranei. Si riconosce, infatti, che le riforme necessarie a rendere le economie dei paesi mediterranei non europei competitive nell'economia mondiale non possono essere realizzate senza un processo di modernizzazione complessivo degli stessi paesi. Questo significa che questi paesi devono accettare la sfida di diventare economie di mercato mediante riforme delle strutture sociali e politiche interne.

La divergenza tra gli studiosi si concentra sul contenuto stesso della cooperazione euromediterranea: da una parte stanno coloro che danno importanza ai temi economico-commerciali e al consolidamento della sicurezza; dall'altra, coloro che danno importanza soprattutto ai processi di cambiamento interno nei paesi mediterranei non europei e, di conseguenza, ai temi della diversità culturale [Panbianco 2003]. Per i primi, il processo di cooperazione regionale è portato avanti senza perdere di vista l'interesse primario di costruire un'area di libero scambio che rafforzi la competitività di tutte le economie, specialmente di quelle europee, nel mercato economico mondiale. La cooperazione, quindi, consiste soprattutto nei negoziati sulle questioni commerciali e su tutte le altre questioni economico-finanziarie che sono complementari alla realizzazione dell'area di libero scambio. Lo stesso obiettivo del consolidamento della sicurezza è considerato complementare a questo nel senso che la sicurezza è destinata a crescere in quanto si sviluppa l'integrazione economico-commerciale.

Gli studiosi che danno importanza al cambiamento interno dei paesi mediterranei non europei, invece, dubitano che risultati concreti possano essere raggiunti nella cooperazione economica e commerciale senza affrontare direttamente i problemi politici delle riforme interne. Questi studiosi, infatti, pongono in risalto le resistenze degli ambienti sociali interni a causa dei rischi di destabilizzazione che sarebbero causati da un processo accelerato di riforme come quelle necessarie a realizzare l'obiettivo dell'area di libero scambio. Non c'è dubbio che a sostegno di questa tesi si possono portare gli insuccessi che finora hanno caratterizzato i tentativi di creare mercati integrati tra gli stessi paesi del Nord Africa: questi si spiegano, infatti, con la forte resistenza che gli interessi e le strutture burocratiche, sociali e culturali interne pongono ai piani elaborati dagli stessi leader nazionali. Di conseguenza, questo tipo di analisi del regionalismo euromediterraneo mette in guardia nei confronti dell'eccessiva fiducia posta nelle capacità dell'Unione europea di condurre a termine il progetto di partnership euromediterranea. Da una parte, l'Unione europea è in grado di fornire aiuti finanziari ed è capace anche di negoziare accordi commerciali preferenziali con gli altri paesi mediterranei, anche se resiste a fare concessioni nel settore agricolo. Dall'altra, è incapace di far fronte con iniziative politiche solide e coerenti alle serie crisi interne che si aprono nei paesi partner quando questi devono procedere a riforme sociali e politiche che provocano reazioni interne.

In conclusione, le divergenti opinioni degli studiosi sull'interpretazione ed anche sulle prospettive di sviluppo della cooperazione nello spazio euromediterraneo segnalano la complessità del processo in corso. Non solo. Esse segnalano anche l'ambiguità del processo nel senso che i partecipanti non hanno le stesse motivazioni anche se condividono lo stesso obiettivo della creazione di un'area di cooperazione economica e politica. I governi dei paesi mediterranei non europei hanno accettato la proposta europea di un processo cooperativo nello spazio euromediterraneo senza condividere interamente gli obiettivi e i metodi degli europei. Essi hanno puntato soprattutto sulle opportunità della cooperazione finanziaria e commerciale anche se gli esperti economici segnalano i pericoli insiti in tale cooperazione per gli stessi paesi mediterranei dell'Africa e del Medio Oriente. Essi hanno segnalato, per esempio, che la liberalizzazione commerciale non porta inevitabilmente allo sviluppo economico ma può addirittura erodere le opportunità di decollo industriale interno; che la ristrutturazione provoca instabilità sociale; che l'integrazione asimmetrica con il mercato europeo è in contraddizione con la stessa integrazione subregionale che gli europei sostengono di voler favorire nell'Africa mediterranea. Dal punto di vista più strettamente politico, infine, i partner mediterranei non europei sono scontenti per non essere riusciti ad influenzare gli europei su problemi cruciali come quello mediorientale né su problemi concreti come la politica europea dei visti e dell'immigrazione.

2. LO SPAZIO DI LIBERTÀ, GIUSTIZIA E SICUREZZA

2.1. I primi passi esterni al quadro giuridico dei trattati

Il Trattato della Comunità economica europea del 1957 non includeva indicazioni in materia di giustizia e di ordine pubblico. La cooperazione, quando ritenuta necessaria, riguardava ambiti specifici. Ad esempio, nel 1967 venne firmata la Convenzione di Napoli tra le autorità doganali degli stati membri (rinnovata nel 1997 come Napoli II). Una cooperazione più intensa cominciò a prendere forma nel 1975 con l'istituzione del Gruppo Trevi per combattere il terrorismo e dal 1985 anche la criminalità transnazionale e l'immigrazione illegale. Dal 1984, i ministri degli Affari interni e della Giustizia dei paesi membri iniziano incontri regolari per mettere a punto una cooperazione sistematica nell'ambito doganale e di polizia e in quello della libera circolazione delle persone. Questo in reazione alla diffusione di atti terroristici nei paesi membri (vedi ad esempio la strage dei giochi olimpici di Monaco di Baviera del 1972) e all'aumento delle attività criminali transnazionali a partire dal traffico di droga [Occhipinti 2004, 183]. Tuttavia, sia nel caso del gruppo Trevi sia nel caso degli incontri ministeriali, la cooperazione trovava luogo al di fuori del quadro giuridico dei trattati.

2.2. L'emergenza di nuove più vaste problematiche

Dagli anni novanta tre fenomeni concomitanti, che necessitavano di una risposta comune, contribuirono al rafforzamento e alla istituzionalizzazione della cooperazione in questo campo.

Criminalità transnazionale. La criminalità si organizzava su scala transnazionale, basata sia internamente alla CE sia nei paesi di oltrecortina, dove si era sviluppata a seguito del crollo dei regimi comunisti.

Le migrazioni. Fino agli anni settanta, l'immigrazione dall'esterno non aveva preoccupato gli stati europei. Il numero degli immigrati era relativamente basso e si riteneva che vi fosse bisogno di manodopera straniera. Tuttavia in seguito alla crisi economica e alla crescita della disoccupazione, negli anni settanta e ottanta, gli stati europei avevano cambiato attitudine verso l'immigrazione e le loro politiche nazionali – che garantivano i diritti degli stranieri che già risiedevano in Europa per lavoro – erano divenute sempre più restrittive [Guiraudon 2004]. Al contempo, a seguito del crollo dei regimi comunisti, aumentava repentinamente il flusso di migranti dall'est Europa, come aumentava il flusso di immigrati migranti dall'Africa e quello dei rifugiati dai Balcani ove infuriavano conflitti etnici.

Il Mercato unico e Schengen. Il primo prevedeva la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone (a scopo di lavoro). Il secondo aboliva totalmente i controlli alle frontiere tra stati membri inclusi quelli

alle persone (cfr. cap. 6). Sia che originassero da uno stato membro, sia che originassero dal di fuori della comunità e approdassero in uno stato membro, merci, servizi, capitali o persone, potevano circolare liberamente senza alcun controllo (fatta eccezione per la Gran Bretagna e Irlanda) su tutto il territorio della CE – per scopi legittimi o illegittimi. Dati i fenomeni sopra descritti il Mercato unico e Schengen portavano con se effetti collaterali (o esternalità) importanti che necessitavano di ulteriori interventi a livello comunitario.

2.3. Effetti collaterali. Da problemi e soluzioni individuali a problemi e soluzioni comuni

Immigrazione e frontiere esterne. Con la libera circolazione delle persone all'interno della CE, diveniva particolarmente urgente la risoluzione del problema delle frontiere esterne. Il comportamento di uno stato membro riguardo all'ammissione di cittadini non comunitari, avrebbe avuto conseguenze per tutti gli altri stati membri. La frontiera di uno stato membro diveniva a tutti gli effetti la frontiera esterna della CE. Le regole nazionali su chi ammettere o meno nel proprio territorio – gelosamente protette per secoli dagli stati europei – avrebbero dovuto divenire se non regole comuni almeno regole più simili.

Ordine pubblico e amministrazione della giustizia in materia penale. Anche le norme di ordine pubblico e giudiziarie all'interno di uno stato membro divenivano cruciali per l'intera comunità. Ad esempio la mancata cattura di un criminale pericoloso in uno stato membro avrebbe messo a repentaglio la sicurezza dei cittadini degli altri stati membri, come il mancato sequestro di materiale esplosivo in uno stato membro avrebbe potuto facilitare un attentato in un altro stato membro. Ergo la necessità di pratiche simili da parte delle polizie. Così anche per l'amministrazione della giustizia in materia penale. Un criminale lasciato libero in un paese avrebbe potuto divenire una minaccia in un altro paese. Ancor più a monte vi era il complicatissimo problema della differenza tra i codici penali nazionali da cui la necessità di definizioni, se non eguali, almeno simili, di ciò che costituisce o meno reato. Dunque anche le regole sull'ordine pubblico e la giustizia – anch'esse gelosamente protette da ciascun stato membro – necessitavano di un certo ravvicinamento.

Questioni civili e amministrazione della giustizia in materia civile. Oltre alle questioni di sicurezza veniva a crearsi una pletera di questioni in materia di giustizia civile. La libera circolazione dei beni, dei servizi, dei capitali e delle persone, richiedeva una armonizzazione delle norme nazionali (per esempio sulla proprietà, sui contratti, sulla tassazione, sul riconoscimento dei titoli di studio, ecc.) o almeno un maggior coordinamento tra le amministrazioni giudiziarie, onde evitare che le discrepanze danneggiassero il cittadino.

Diritti fondamentali per i cittadini CE (e non). Di più ampia portata era la questione dei diritti fondamentali dei cittadini. Con la libera circolazione delle persone, differenze tra i vari stati membri in questa materia seppur lievi

sarebbero divenute a dir poco inappropriate. Ergo la necessità di asserire in modo esplicito tali diritti e garantirne l'applicazione effettiva su tutto il territorio della CE. La questione dei diritti non si poneva poi solo per i cittadini CE ma anche per gli immigrati ed i rifugiati. Differenze di trattamento tra cittadini e non cittadini con riguardo a quei diritti fondamentali sarebbero state inappropriate in una democrazia moderna.

Riassumendo, assieme ad effetti socioeconomici fortemente positivi, la libera circolazione creava problematiche che per motivi logistici richiedevano una risposta comune, in particolare in materia di immigrazione e asilo; di ordine pubblico, e di amministrazione della giustizia in materia civile e penale, tanto per i cittadini comunitari quanto per i cittadini non comunitari. Da qui i passi avanti, illustrati nelle pagine che seguono, sulla strada dello sviluppo di una politica comune.

2.4. Il TUE e il pilastro GAI

Nell'applicazione della Convenzione di Schengen furono messe in atto alcune misure di garanzia, in particolare: misure di collaborazione tra le forze di polizia per la cattura di ricercati; misure di coordinamento tra gli stati per combattere fenomeni di mafia, spaccio di droga, traffico di armi e immigrazione clandestina; un sistema informativo – noto come Sis o Sistema informativo Schengen – per la raccolta e diffusione di dati su persone sospette. Nel 1990, venne poi firmata la Convenzione di Dublino sull'asilo politico, che definiva le regole necessarie a individuare il paese responsabile dell'esame di una richiesta di asilo e a stabilire il paese nel quale doveva risiedere il richiedente. Tuttavia agli inizi degli anni novanta mancava ancora una ben articolata politica comune che affrontasse i problemi sopra citati ed una struttura istituzionale per sorreggerla. Una prima risposta venne nel 1992 col TUE. Con esso si istituiva il pilastro della Giustizia e affari interni (GAI) il terzo pilastro del TUE di natura intergovernativa (Titolo VI del TUE). Esso comprendeva i seguenti settori di interesse comune:

- diritto d'asilo,
- attraversamento delle frontiere esterne,
- immigrazione,
- lotta alla droga,
- lotta alle frodi di natura internazionale,
- cooperazione giudiziaria in materia civile,
- cooperazione giudiziaria in materia penale,
- cooperazione doganale,
- cooperazione tra le polizie statali.

Le decisioni in materia erano prese tuttavia per accordo tra gli stati membri e non secondo il metodo comunitario. La Commissione non disponeva di un potere esclusivo di iniziativa e il Parlamento non era sostanzialmente coinvolto.

Gli strumenti giuridici del GAI erano tre: posizioni comuni e azioni comuni del Consiglio e convenzioni tra stati membri. Le prime definivano l'approccio dell'Unione riguardo ad una determinata questione. Le seconde erano assunte quando l'intervento comune era considerato più efficace di quello dei singoli stati. Le convenzioni erano accordi che seguivano le procedure tipiche del diritto internazionale. Seppur con grande difficoltà e dopo anni di controversie, nel 1999 fu messo in funzione l'Ufficio europeo di polizia (EUROPOL).

2.5. Amsterdam: comunitarizzazione parziale e Sisc

Nel corso degli anni novanta mentre da un lato veniva portato a termine il Mercato unico dall'altro aumentava il flusso di immigrati e rifugiati da paesi terzi. Il Trattato di Amsterdam del 1977 fece notevoli passi avanti per affrontare le problematiche che ne scaturivano.

- Alcuni settori furono trasferiti dal terzo pilastro (intergovernativo) GAI al primo pilastro (comunitario) CE (Titolo IV del TCE): la cooperazione giudiziaria in materia civile, l'immigrazione e i visti, l'asilo e altri settori correlati alla libera circolazione delle persone. Ciò avrebbe facilitato le decisioni e dato più poteri alla Commissione e al Parlamento in queste materie. Rimanevano dunque nel terzo pilastro la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Gran Bretagna e Irlanda, contrarie alla comunitarizzazione della GAI, non aderirono al passaggio delle materie GAI al primo pilastro mentre la Danimarca ottenne alcune esenzioni. Tuttavia esse mantennero la loro adesione all'*acquis* del terzo pilastro.
- L'*acquis* di Schengen venne incorporato nei trattati (Titolo VI del TUE e Titolo IV del TCE).
- Nel terzo pilastro fu ammessa la possibilità di formare cooperazioni rafforzate (prima non permesse) in materia di cooperazione di polizia e di giustizia in materia penale.
- Sempre nel terzo pilastro, furono modificati gli strumenti legislativi del Consiglio con riguardo alle materie del Titolo VI del TUE. Le Posizioni comuni del Consiglio sono rimaste tali, ma le Azioni comuni sono state sostituite da Decisioni quadro e Decisioni del Consiglio. Le prime sono utilizzate per il riavvicinamento delle norme nazionali; vincolano gli stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere; e non hanno efficacia diretta. Le seconde riguardano obiettivi che non hanno a che fare col ravvicinamento; sono anch'esse vincolanti ma non hanno efficacia diretta. Le misure specifiche per la loro attuazione possono essere prese dal Consiglio a maggioranza qualificata.
- Si propose l'idea di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), una nuova area comune, non di natura economica, governata da principi specifici [Kaunert 2005; Monar 2006], che avrebbe riunito sotto un unico ombrello le attività della UE del primo e del terzo pilastro.

2.6. Da Tampere a Nizza

Nel Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998 i governi membri decisero di sviluppare un piano d'azione per lo SLSG da realizzare nei cinque anni seguenti. Il piano sviluppato col contributo della Commissione venne accolto positivamente dal successivo Consiglio europeo di Vienna e servì come base per il Consiglio europeo di Tampere del 1999. A Tampere, il raggiungimento dello SLSG venne definito come «necessario complemento» al Mercato unico e all'Unione economica e monetaria. Il cittadino europeo avrebbe beneficiato della prosperità economica e della *libertà* di circolare nell'UE in un contesto di *sicurezza e giustizia*. In materia di asilo e immigrazione, il Consiglio si pronunciò per un partenariato con i paesi di origine, per un sistema europeo comune di asilo, per il giusto trattamento dei cittadini di paesi terzi e per una gestione comune dei flussi migratori. In materia di cooperazione giudiziaria, furono decisi il mutuo riconoscimento delle sentenze giudiziarie e una maggior convergenza del diritto civile degli stati membri. In materia di lotta alla criminalità, furono stabiliti la prevenzione della criminalità a livello di Unione, il rafforzamento della cooperazione tra gli stati membri nella lotta alla criminalità e misure contro il riciclaggio del denaro sporco. Per il perseguimento di questi obiettivi la Commissione avrebbe creato uno *scoreboard*, vale a dire una tabella di marcia da aggiornare ogni due anni, composta da 55 obiettivi distribuiti in 8 aree, indicando gli enti responsabili e le scadenze di ogni obiettivo e segnalando il progresso da essi compiuto verso ogni obiettivo previsto. A Tampere, infine, fu proposta l'istituzione di una task force dei Capi di polizia, del Collège européen de police (CEPOL), e di EUROJUST, una rete transnazionale di procuratori volta ad agevolare la cooperazione giudiziaria in casi di criminalità transnazionale.

Anche il Trattato di Nizza (firmato nel 2001) apportò qualche cambiamento, seppur non fondamentale, allo SLSG. In senso negativo, su richiesta francese e tedesca, il passaggio alla procedura di codecisione e al voto a maggioranza qualificata furono rinviati al 2004 per l'immigrazione, mentre per l'asilo e la protezione temporanea dei rifugiati si decise di attendere che il Consiglio adottasse principi e norme comuni. In senso positivo, per la cooperazione giudiziaria in materia civile fu previsto il passaggio alla procedura di codecisione con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza, fatta eccezione per il diritto di famiglia. Il diritto di veto di uno stato membro sulla istituzione di cooperazioni rafforzate fu abolito. Venne infine riaffermato il ruolo di EUROJUST nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale. Evento più importante fu la Dichiarazione sulla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini.

2.7. Dalle torri gemelle al programma dell'Aia

Dopo gli attentati terroristici in America e Europa, l'Unione si orientò prevalentemente su questioni di sicurezza. Il Consiglio speciale GAI del 2001 istituì una road-map antiterrorismo. Nell'ambito della cooperazione di polizia fu proposta una task force antiterrorismo all'interno dell'EUROPOL che, però, incontrò serie difficoltà di realizzazione. Nell'area della cooperazione giudiziaria in ambito penale, in particolare nell'ambito del mutuo riconoscimento delle norme giudiziarie, fu istituito il mandato di arresto europeo. Nell'ambito dell'armonizzazione delle norme giuridiche nazionali, infine, fu approvata una definizione comune di atto terroristico. Scaduto nel 2004 il programma quinquennale di Tampere, il Consiglio europeo del novembre 2004 ha dato il via al Programma dell'Aia per il periodo 2005-2010 con il fine di completare ed estendere i contenuti del programma di Tampere. Il programma dell'Aia non altera in modo radicale la politica SLSC. I temi dell'immigrazione e dell'asilo e quelli del terrorismo, tuttavia, hanno acquistato maggiore rilevanza.

Gli obiettivi da perseguire sono:

- il rafforzamento dei diritti fondamentali e di cittadinanza con l'istituzione di un'agenzia per i diritti fondamentali;
- l'intensificazione della lotta al terrorismo con una maggiore cooperazione tra le polizie, il contrasto del finanziamento del terrorismo e la protezione delle infrastrutture di base da eventuali attacchi terroristici;
- il contrasto dell'immigrazione illegale e la creazione di un quadro regolativo unitario per l'immigrazione legale mediante un fondo per la gestione delle frontiere esterne, un fondo per l'integrazione, un fondo per il rimpatrio e con accordi con i paesi d'origine per il rimpatrio degli immigrati;
- un sistema comune di asilo basato su uno *status* di residente di lungo periodo per i rifugiati, una procedura comune di riconoscimento e uno *status* uniforme dei rifugiati, l'istituzione di un fondo europeo per i rifugiati;
- un unico quadro europeo per l'integrazione degli immigrati legali;
- la gestione integrata delle frontiere esterne con l'istituzione di una Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne e il rafforzamento della politica comune in materia di visti mediante un sistema informativo con l'inserimento di identificatori biometrici nei documenti di identità e di viaggio;
- la ricerca dell'equilibrio tra la necessità di disporre di informazioni a fini di sicurezza e la necessità di tutelare la vita privata in termini di dati personali;
- maggiore cooperazione tra le polizie e un modello europeo in materia di informazioni sulle attività criminali organizzate;
- lo sviluppo dello spazio europeo di giustizia in materia sia civile con il completamento del reciproco riconoscimento delle decisioni di giustizia civile e commerciale, sia penale con il ravvicinamento della legislazione e la creazione di norme minime di procedura penale;
- *last but not least* la ricerca di risorse finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi del programma.

Dopo la presentazione del programma, il Consiglio e la Commissione hanno istituito un piano di azione sull'attuazione del programma dell'Aia contenente una lista di misure specifiche per il raggiungimento degli obiettivi. Nel 2006 la Commissione, presentando una valutazione dei progressi fatti, ha rilevato che buona parte delle azioni previste per il 2005 è stata raggiunta «soprattutto nei casi in cui è stata adottata la procedura di codicisione ed il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio».

3. CONCLUSIONI

La PESC è nata dal successo dell'unificazione doganale, commerciale, monetaria e delle altre politiche settoriali e dalla conseguente convergenza degli interessi politici e delle identità internazionali intorno a valori comuni degli stati membri. I tre settori di politiche internazionali dell'Unione europea qui analizzati rivelano una crescente identità internazionale dell'Unione e una capacità di prendere posizione ed anche di agire nel sistema mondiale come soggetto coerente della politica internazionale. Non tutti, però, concordano con questa visione sia per quanto riguarda le ragioni d'origine sia, soprattutto, per quanto riguarda i futuri possibili della PESC. Il lento e complesso cammino verso l'obiettivo di dotare l'Unione di una politica estera e le enormi contraddizioni del percorso finora compiuto mettono in dubbio la capacità della PESC di uscire nel breve-medio termine dalle contraddizioni attuali. Molte sfide sono state superate, ma non si può ancora dire che l'Unione europea sia vicina all'aver completato il percorso di formazione della sua politica estera. Questa, inoltre, è messa alla prova dalla ridefinizione degli schieramenti nella competizione politica internazionale sull'autorità del sistema e sulla sua strategia di governo dei problemi globali che si è riaperta in questi anni nel sistema politico mondiale.

Per quanto riguarda lo SLSC, le decisioni storiche fondamentali sono state prese per lo più per via di negoziati intergovernativi. I negoziati sui grandi Trattati (in particolare Maastricht e Amsterdam) e quelli nell'ambito di alcuni importanti Consigli europei (per esempio Vienna, Tampere, l'Aia) ne hanno definito o modificato struttura e obiettivi. Tuttavia sarebbe un errore non vedere il legame funzionale (evidenziato da vari studiosi) tra la decisione di istituire un mercato unico e quella di rafforzare ed istituzionalizzare (ed in parte comunitarizzare) la cooperazione in materia di giustizia e affari interni [Lavenex e Wallace 2005].

In termini di definizione e di formazione delle politiche, lo SLSC resta diviso in due tronconi: le decisioni nel primo troncone (incluso nel primo pilastro della UE, ovvero la CE) con riguardo alla libera circolazione delle persone, l'immigrazione e i visti, l'asilo e la cooperazione giudiziaria in ambito civile vengono prese secondo il metodo comunitario. Le decisioni nel secondo troncone (il terzo pilastro della UE ovvero la GI) sulla cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale sono prese secondo il metodo

intergovernativo e in taluni casi si adottano convenzioni. Sempre in termini di definizione e formazione delle politiche, nel secondo troncone dello SLSC (pilastro GAI) le decisioni attraversano ben quattro livelli della gerarchia decisionale del Consiglio GAI: i ministri, il COREPER II, i Comitati speciali di coordinamento e i Gruppi di lavoro. A questi si aggiunge una pletera di agenzie ed organismi specializzati come il Centro per il monitoraggio delle sostanze stupefacenti e la dipendenza, il Centro di monitoraggio per la xenofobia e il razzismo, l'EUROPOL, la Scuola europea di polizia, la Task force europea dei capi della polizia, l'EUROJUST e la più recente Agenzia per la gestione delle frontiere esterne [*ibidem*]. Il cammino verso l'attuazione dello SLSC sembra dunque ancora lungo e tortuoso.

Conclusioni