

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Politica, Istituzioni, Storia

Ciclo XXVII

Settore Concorsuale di afferenza: 14/A2 - SCIENZA POLITICA

Settore Scientifico disciplinare: SPS/04 - SCIENZA POLITICA

TITOLO TESI

**“La cooperazione dell’UE nella creazione di uno spazio sicuro nella
globalizzazione come possibile modello per la regione dell’Asia
Centrale”**

Presentata da: Zhazira Atymtayeva

Coordinatore Dottorato

Prof. Stefano Cavazza

Relatore

Prof. Gustavo Gozzi

Esame finale anno 2015

INDICE

<i>Elenco delle abbreviazioni</i>	4
<i>Introduzione</i>	6
<i>Capitolo Primo</i>	20
Formazione e cooperazione allo sviluppo degli stati UE nel campo della sicurezza interna	
1.1. La cooperazione tra gli stati nel settore degli affari interni e della giustizia prima della fondazione dell'Unione europea.....	20
1.2. Il Trattato di Maastricht e il suo ruolo nell'integrazione europea nell'ambito della lotta contro la criminalità.....	31
Il "terzo pilastro" nelle fonti comunitarie alla luce del Trattato di Maastricht.....	38
Gli strumenti del "terzo pilastro" nel trattato di Maastricht.....	39
1.3. La riforma del terzo pilastro nel Trattato di Amsterdam e la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.....	41
La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.....	49
Il ruolo della Corte di giustizia.....	51
1.4. Il Trattato di Lisbona e il superamento della divisione.....	54
L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona.....	61
La dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.....	63
1.5. La sicurezza interna dell'Unione europea nella fase attuale del suo sviluppo.....	70
<i>Capitolo Secondo</i>	80
La sicurezza interna dell'UE: questioni politiche	
2.1. Lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati dell'Unione Europea nel settore della giustizia e degli affari interni.....	80
2.2. Libertà e sicurezza dell'Unione europea: orientamenti strategici.....	89
La politica dell'immigrazione: lavoratori e rifugiati.....	94
La lotta contro la criminalità organizzata.....	102

2.3. Le caratteristiche dello spazio di sicurezza interna dell'Unione europea: l'esempio dei principali paesi.....	112
La minaccia del terrorismo e dell'immigrazione clandestina in Gran Bretagna.....	112
La sicurezza interna in Germania.....	124
La risposta della Francia alle nuove sfide.....	134
I problemi della sicurezza interna in Italia.....	142
Il sistema di sicurezza interna spagnolo.....	150
2.4. La cooperazione nell'ambito degli affari interni e della giustizia nei giovani stati membri.....	158
La Bulgaria e la Romania.....	158
I paesi del Nord Europa.....	159
La sicurezza interna nei Balcani Occidentali.....	160

<i>Capitolo Terzo</i>	163
-----------------------------	-----

La cooperazione tra l'Asia centrale e gli stati dell'UE nella formazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel mondo globalizzato

3.1. Le minacce alla struttura come base per modellare la sicurezza interna in Asia centrale.....	163
Le minacce potenziali e reali alla sicurezza.....	171
3.2. I problemi specifici di sicurezza interna nella regione dell'Asia centrale.....	183
La crescita del narcotraffico, della criminalità organizzata e dell'immigrazione clandestina.....	183
I problemi ambientali, idrici ed energetici.....	195
3.3. I fattori di sicurezza interna in Asia centrale e le raccomandazioni per l'utilizzo dell'esempio europeo.....	206
La cooperazione tra l'UE e l'Asia centrale nel settore della sicurezza interna.....	206
L'esperienza europea per l'Asia centrale nella lotta contro le sfide moderne alla sicurezza.....	219

<i>Conclusioni</i>	232
--------------------------	-----

<i>Bibliografia</i>	243
---------------------------	-----

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AC - Asia Centrale

AEPC - Association of European Police Colleges

AISE - Agenzia Informazione e Sicurezza Esterna

APC - Accordo Partenariato e Cooperazione

ATC - Centro Anti-Terrorismo

BCE - Banca Centrale Europea

BOMCA - Controllo delle Frontiere in Asia Centrale

CABSI - Iniziativa per la Sicurezza dei Confini in Asia Centrale

CADAP - Programma d'Azione Anti-Droga in Asia Centrale

CAEU - Unione Economica Centro Asiatica

CAREC - Cooperazione Economica Regionale dell'Asia Centrale

CARICC - Centro per il Coordinamento e l'Informazione Regionale dell'Asia Centrale

CECA - Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

CEE - Comunità Economica Europea.

CGAI - Cooperazione nei Settori della Giustizia e degli Affari Interni

CGO - Gruppo Criminale Organizzato

CICA - Conferenza sulle Misure di Interazione e Rafforzamento della Fiducia in Asia

CIG - Conferenza Intergovernativa

CNI - Centro Nazionale d'Intelligenza

CPT - Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle Pene Inumane e Degradanti

CSI - Comunità di Stati Indipendenti

CSTO - Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva

DCI - Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo

DIA - Dipartimento Investigativo Antimafia

EDU - EuropolDrugs Unit

EEA - Atto unico europeo.

EJN - EuropeanJudicial Network

EOCAC - Europa Orientale, Caucaso e Asia Centrale

Euratom - Associazione europea dell'energia nucleare.

Eurojust - di giustizia europea.

Euro ordine-mandato di arresto europeo.
Europol - Ufficio europeo di polizia.
Eurosur - Sistema Europeo di Sorveglianza delle Frontiere.
GAL - Gruppi Antiterroristi di Liberazione (Spagna)
GIZ - Società tedesca per lo Sviluppo Internazionale
IFS - Istrumento per la Stabilità
ILO - Organizzazione Internazionale del Lavoro
IMU - Movimento Islamico dell'Uzbekistan
INOGATE - Sistema Interstatale per il Trasporto di Petroli e Gas verso l'Europa
JHA - Justice and Home Affairs
MAE - Mandato di Arresto europeo
MDG - Obiettivi di Sviluppo del Millennio
OAS - Organisation de l'Armée Secrète
OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OLAF - European Anti-fraud Office
PESC - Politica estera e di sicurezza comune.
PEV - Politica Europea di Vicinato
SCO - Shanghai Cooperation Organization.
SIS - Schengen Information System
SISDE - Servizio Per le Informazioni e la Sicurezza Democratica
SISMI - Servizio Informazioni e Sicurezza Militare
SLSG - Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia
TCE - Trattato istitutivo della Comunità Europea
TFUE - Trattato sul Funzionamento dell'UE
TRACECA - Corridoio per il Trasporto in Europa, Caucaso e Asia Centrale
TUE - Trattato sull'Unione Europea (Maastricht)
UCLAF - Unit for the Coordination of Fraud Prevention
UE – Unione Europea.
UNDP - Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite
UNECE - Commissione Economica per l'Europa
UNODC - Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine
WARMAP - Gestione delle Risorse Idriche e Produzione Agricola nell'Asia Centrale
WSSD - Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile

Introduzione

Contesto della ricerca

Il processo di formazione e di sviluppo dell'integrazione nell'Unione Europea può essere descritto come un percorso lungo e complesso il cui contenuto comprende diverse fasi. Nel corso della sua esistenza, la Comunità europea ha subito cambiamenti significativi, sia in termini quantitativi che qualitativi: da organizzazione all'interno della quale si sono sviluppate principalmente relazioni commerciali ed economiche, è diventata una formazione unica di un nuovo tipo, caratterizzata dallo sviluppo della cooperazione dei paesi membri in vari campi delle pubbliche relazioni.

Gli Stati dell'Unione europea sull'orlo del XXI secolo hanno dovuto affrontare diverse questioni globali, che incidono direttamente sulla formazione della cooperazione nel settore degli affari interni e della giustizia.

In primo luogo, il metodo di integrazione sovranazionale diventa una sfida alla sovranità degli Stati, essendosi formato una sorta di sistema di governo a più livelli, in cui i poteri sono condivisi tra le istituzioni europee e gli Stati membri. In secondo luogo, l'immigrazione clandestina verso l'Europa, il traffico di droga, il terrorismo - fenomeni spesso associati l'uno con l'altro - richiedono un approccio adeguato da parte dell'UE, che deve garantire la sicurezza dei cittadini europei e allo stesso tempo rispettare i diritti degli immigrati dei Paesi in Via di Sviluppo residenti legalmente nell'UE. Data per scontata l'importanza della sfera economica, il fenomeno dell'integrazione europea, la giustizia e gli affari interni sono un tema particolarmente significativo e sensibile nel contesto attuale, perché legato ai sistemi politici e giudiziari degli Stati membri, che incide profondamente sulla sovranità nazionale, dato che la legittimità del potere statale dipende tradizionalmente dalla capacità di garantire la sicurezza dei suoi cittadini.

L'eliminazione dei controlli alle frontiere interne sulla circolazione di beni, servizi, capitali e persone, rende più difficile per gli Stati membri dell'UE la gestione dell'immigrazione e la lotta contro la criminalità. L'UE ha tentato di congiungere gli sforzi per regolare i flussi migratori attraverso la protezione comune delle frontiere esterne, il rafforzamento della cooperazione dei servizi di polizia, l'armonizzazione del diritto penale nazionale e del diritto civile. Tuttavia, questo processo ha rivelato le potenzialità e i limiti delle istituzioni dell'Unione europea nello svolgimento delle funzioni di base degli Stati sovrani, contribuendo così alla trasformazione della tradizionale comprensione della sovranità nazionale.

Nell'agenda politica dell'UE, i problemi di cooperazione nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono diventati particolarmente rilevanti nel contesto della crisi finanziaria,

economica e socio-politica globale. Durante questo periodo, il moderno sviluppo dell'Unione ha intensificato il dibattito sul rapporto tra i metodi d'integrazione sovranazionale e intergovernativa e il ruolo dello Stato-nazione in lotta contro le minacce alla sicurezza interna. Le differenze esistenti negli approcci delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri sono risultate particolarmente evidenti nella preparazione della riforma di Schengen.

Della necessità di creare un sistema di sicurezza regionale in Asia centrale si è iniziato a parlare, se non nei primi giorni successivi alla costituzione nominale di cinque nuovi Stati indipendenti, almeno a partire dai primi successi del movimento "talebano" in Afghanistan. Tale struttura è vista come un sistema progettato per garantire la stabilità politico-militare, socio-economica ed ecologica della regione, in grado di definire una linea politica comune e creare un equilibrio tra i centri mondiali del potere. È stato ipotizzato che il sistema di sicurezza fosse in grado di fornire una serie di azioni congiunte volte a prevenire l'attuazione delle minacce comuni e a soddisfare interessi comuni sulla base della complementarità e dell'interdipendenza oggettiva.

Tuttavia, il processo d'integrazione dell'Asia centrale in generale, e la costruzione di un sistema di sicurezza regionale, è caratterizzato da un dato specifico: la mancanza di una direzione chiara. Promotori e partecipanti a queste iniziative non hanno voluto predeterminare la struttura finale e ragionare sul lungo termine, ma hanno concordato solo i passaggi per ogni singolo obiettivo. Forse questo approccio è stato l'unico modo per garantirne il progresso, ma è certamente pieno di rischi, non potendo prevedere crisi impreviste e creando l'opportunità per i governi di abbandonare gli impegni di volta in volta assunti.

Poco definite sono le questioni di sicurezza interna e le caratteristiche oggettive della regione. I suoi soggetti sono scarsamente collegati tra loro, non hanno connessioni infrastrutturali e le controversie relative ai confini sembrano non trovare soluzione. Ci sono grandi squilibri demografici e, inoltre, non esiste un principio economico generale, né una collaborazione e uno scambio che generino concorrenza: ciascuno Stato considera principalmente i propri interessi nazionali, che sono sempre rivolti al di fuori e in direzioni diverse, oltre l'Asia centrale. Ciò rafforza l'isolamento dei paesi, e spesso fornisce loro idee diametralmente opposte sulla sicurezza.

Alla fine del 1999, si delineò una situazione differente per quanto riguarda la sicurezza, per cui il fattore principale divenne la natura mutevole delle minacce. Se la sicurezza pre-1999 nella regione era intesa esclusivamente come protezione contro le aggressioni esterne (il pericolo principale era costituito dai conflitti in Tagikistan e Afghanistan), è ora in primo piano la minaccia del terrorismo. Gli episodi rilevanti possono essere considerati le esplosioni a Tashkent

del 16 febbraio 1999, e gli eventi dello stesso anno a Batken, in Kirghizistan. Ora, le classi dirigenti ritengono indispensabile una chiara dichiarazione del fine ultimo come base per la formazione di un sistema di sicurezza regionale.

I meccanismi di sicurezza associati alle nuove minacce hanno una diversa logica di formazione e di sviluppo. In primo luogo, non affrontano il pericolo con urgenza, ma secondo un processo che permetterebbe di evitare conseguenze negative - mentre le misure di sicurezza tradizionali erano focalizzate sul risultato. In secondo luogo, tali disposizioni tendono ad essere di natura preventiva, e di conseguenza, non c'è sempre la possibilità di convincere i potenziali partecipanti che la minaccia è reale. In terzo luogo, la natura transnazionale di molti aspetti della sicurezza non tradizionale richiede la partecipazione e la ricerca costruttiva di forme accettabili di collaborazione di molti stati: diventa essenziale la responsabilità di ciascun partecipante ad adottare misure nazionali per combattere la minaccia terroristica e si pone la questione di come le azioni comuni possano concordarsi con il principio di sovranità.

Molti dei problemi riguardanti le minacce alla sicurezza non tradizionali sono una conseguenza delle tendenze globali. La globalizzazione è un processo costante e oggettivo, che rende il mondo più interconnesso e interdipendente, e che migliora lo spazio per l'azione politica, poichè l'integrazione tra i paesi rafforza l'economia e le strutture sociali. Una delle più grandi sfide cui la globalizzazione deve rispondere è però la creazione di una politica di sicurezza. Le minacce sono di varia natura. Ad esempio, la speculazione monetaria, che ha portato alle crisi finanziarie nazionali e regionali, il traffico di droga e la diffusione di informazioni di natura criminale attraverso le reti di comunicazione globale, i potenziali conflitti derivanti dal crescente divario tra i paesi ricchi e i paesi poveri.

D'altra parte, le questioni di sicurezza locali e regionali spesso diventano globali, come è avvenuto in Afghanistan, Tagikistan, Uzbekistan e Kosovo. Ciò indica che la sicurezza, e i fattori sempre più globali che la influenzano, è qualcosa che non può essere dissociata dai confini nazionali.

La globalizzazione mette a rischio l'ordine pubblico di ogni stato, il suo governo, la territorialità e la sovranità, che sono i tratti distintivi di ogni stato-nazione. Perciò, secondo alcuni studiosi, "il terrorismo moderno richiede una nuova forma di contrasto, e non nuove forme di legittimazione, in cui l'idea di sovranità nazionale va riconsiderata". Secondo questi studiosi, la questione delle nozioni tradizionali dell'inviolabilità della sovranità statale è una minaccia reale. Essa, in sostanza, significa la possibilità tanto d'interferenze indirette negli affari interni di uno Stato, quanto d'intervento militare diretto a causa del fatto che gli eventi di questo paese costituiscono presumibilmente una minaccia per gli interessi nazionali degli altri paesi.

L'intervento armato può essere effettuato anche con il pretesto della localizzazione di un conflitto etnico o per impedire la creazione di armi di distruzione di massa: ciò consentirà un ampio uso di dualismi standard (per esempio, nel caso dei separatisti considerati terroristi da alcuni e combattenti per l'indipendenza da altri).

Le minacce alla sicurezza non tradizionali possono essere correlate con il principio di non interferenza. Una nuova concezione della sicurezza ha anche una grande opportunità, in quanto unione di sforzi dei paesi contro le minacce alla sicurezza globale.

La causa di questi problemi è la mancata corrispondenza dell'aumento dei rischi dopo la guerra fredda a quello che dovrebbe essere un nuovo approccio alle relazioni tra gli Stati. L'emergere di minacce non tradizionali alla sicurezza, infatti, ne complica la comprensione. In primo luogo, diventa difficile la percezione di nuove minacce. Il fatto è che ogni paese continua a valutare la situazione internazionale solo nei termini dei propri interessi nazionali, ignorando i diritti degli altri per proteggere i propri: un tale approccio unilaterale alla sicurezza, dovuto al desiderio di consolidare ad ogni costo il proprio potere, non consente ai capi di stato di percepire le nuove minacce. Le nuove sfide alla sicurezza, dunque, richiedono approcci innovativi e un nuovo modello di pensiero. In secondo luogo, la questione della sicurezza ha ormai valicato i confini nazionali, proprio come globali sono le minacce non tradizionali. La sicurezza nazionale, oggi, potrebbe essere messa in pericolo da conflitti ed eventi che si svolgono lontano dai confini di uno Stato sovrano.

Il tema della sicurezza è di particolare importanza per i paesi dell'Asia centrale, in quanto vi sono forze che ne minano la stabilità e che, all'inizio del nuovo secolo, si sono imposte al centro della lotta politica internazionale e dell'equilibrio strategico globale. Nonostante i segnali emergenti di stabilizzazione della situazione in Afghanistan, permane la minaccia della diffusione dell'estremismo religioso, del terrorismo internazionale e del traffico di droga - le tre nuove sfide globali del nostro tempo - che non possono essere fermate né con mezzi diplomatici né con la minaccia della forza.

Per tutte queste ragioni, alla base di questa ricerca, c'è il riconoscimento della necessità di un nuovo modello di organizzazione della lotta contro le minacce transnazionali alla sicurezza e alla stabilità, che richiede gli sforzi congiunti dei paesi su scala regionale e globale, per prevenire e controllare i conflitti regionali e internazionali, e sviluppare innovativi efficaci meccanismi per contrastare le nuove sfide alla sicurezza non tradizionali.

Così, il problema delle minacce non tradizionali alla sicurezza non può essere risolto con un semplice mantenimento dell'equilibrio regionale o globale dei poteri, ma richiede nuovi modelli di cooperazione. Oggi, le tradizionali alleanze militari e politiche non possono più fronteggiare

tutta una serie di sfide moderne e minacce transfrontaliere. Il nuovo approccio ai problemi internazionali è la diplomazia di rete, sulla base di forme flessibili di partecipazione a strutture internazionali per la ricerca di soluzioni a problemi comuni.

In Europa, dopo la seconda guerra mondiale, sono nati quasi contemporaneamente molti progetti finalizzati all'integrazione, ma è solo nel quadro delle Comunità europee che questi hanno avuto un esito positivo nella creazione e nello sviluppo di istituzioni sovranazionali, nonché in un elevato grado di armonizzazione dei paesi membri in vari settori. E' importante sottolineare che il successo del processo d'integrazione europea ha un forte impatto sulle relazioni internazionali in altre regioni. Queste circostanze suscitano l'attenzione dei ricercatori per identificare e analizzare i fattori che hanno permesso al modello di implementare con successo l'integrazione economica e politica in molti aspetti. Perciò, è senza dubbio importante e utile analizzare l'esperienza dell'Unione europea al fine di estenderla anche ad altre regioni.

Nella letteratura scientifica, due sono i principali punti di vista: da un lato, si sostiene l'idea dell'unicità dell'integrazione europea e dunque dell'impossibilità che il modello possa essere applicato ad altre condizioni economiche, politiche e culturali. D'altro canto, ci sono altri autori che difendono la possibilità della presenza di determinate condizioni per la realizzazione del modello di integrazione rappresentato dall'Unione Europea, e che queste condizioni esistano anche altrove. Per rispondere alla domanda sul grado di esclusività dell'esperienza di integrazione europea e, di conseguenza, sulla possibilità di una sua emulazione efficace da parte degli stati di altre regioni, è necessario non solo analizzare le condizioni della formazione e le caratteristiche giuridiche e istituzionali del modello europeo, ma anche mettere a confronto la sua genesi ed evoluzione con quelle delle esperienze analoghe di altre organizzazioni, come la regione dell'Asia centrale.

Il contributo innovativo che questo lavoro di tesi vuole apportare, consiste in un'analisi comparata dei due modelli di integrazione - l'Unione europea e l'Asia centrale - così come deriva dai risultati delle analisi del rapporto tra generale e specifico, nella loro esperienza di integrazione. Lo studio di questi modelli nel contesto di criteri tipici e unici ha un significato teorico indubbio, ma è anche utile per portare avanti le ricerche empiriche sui problemi relativi all'integrazione. Esso serve ad analizzare le dinamiche che provengono dal di fuori della regione dell'Asia centrale, che possono influire sulla formazione di altri modelli d'integrazione, e permette di individuare le caratteristiche dei meccanismi della sicurezza e di prevedere le tendenze successive.

Oggetto della ricerca

La formazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE.

Scopo della ricerca

Studiare i meccanismi, i limiti e le caratteristiche della formazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea come spazio politico e trovarne le modalità di applicazione per la regione dell'Asia centrale.

Obiettivi specifici

1. Descrivere l'evoluzione della cooperazione dell'Unione europea nel settore della giustizia e degli affari interni e la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. Individuare le caratteristiche e i meccanismi delle singole forme di cooperazione degli Stati membri in materia di lotta contro la criminalità, come parte di un unico spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

3. Valutare l'efficacia dei meccanismi esistenti nell'Unione europea nella lotta contro la criminalità.

4. Ripercorrere la storia e l'evoluzione dei vari settori di cooperazione degli Stati membri riguardanti la politica dell'immigrazione, la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, la cooperazione tra le forze di polizia e la cooperazione in materia penale.

5. Studiare la possibilità di utilizzare l'esperienza dell'UE nella creazione di uno spazio sicuro per la regione dell'Asia centrale.

In sintesi, i due principali obiettivi di questo lavoro di ricerca sono:

- identificare la natura delle politiche d'integrazione dei singoli Stati;
- fare tesoro in modo produttivo dell'esperienza dell'integrazione europea.

Quadro cronologico

La ricerca copre il periodo dell'integrazione europea a partire dalla metà degli anni '70 (l'inizio della cooperazione informale tra gli Stati membri nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata) fino al 2012.

Letteratura

Nonostante la sua attualità e rilevanza, il fenomeno della sicurezza interna dell'UE ha iniziato ad essere affrontato da scienziati e ricercatori soltanto negli ultimi anni, e per questo la letteratura sul tema è piuttosto ridotta. I ricercatori della cooperazione nel settore della giustizia e

degli affari interni hanno infatti considerato la portata di questo problema solo di recente, dando la preferenza allo studio del primo periodo delle politiche degli stati nazionali individuali (T.Hammer, F.Hekman e U.Bossvik, D.Tranhardt e R.Miles). Nel 1990, la situazione ha cominciato a cambiare, e l'attenzione sul processo d'integrazione europea nel settore della giustizia e degli affari interni è aumentata al punto che in questo settore si è iniziato a fare un uso sempre maggiore del cosiddetto "metodo tradizionale comunitario", in base al quale le competenze sono trasferite dal livello nazionale a quello europeo.

Oggi, l'interesse da parte dell'Unione Europea per l'argomento è enorme. Pagine di pubblicazioni scientifiche sono state dedicate alle discussioni sulla ripartizione delle competenze tra gli Stati nazionali e le istituzioni europee in materia di cooperazione negli affari interni e della giustizia, sull'evoluzione istituzionale dello spazio e sulla dimensione esterna dell'UE. Gli autori si concentrano sul problema di come si possa formare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Maurice den Boer, Y.Monar) e sviluppare alcune aree di cooperazione (A.Feyvel, A.Gedds, V.Guirodon, R.Kozlovski).

Un grande contributo a questo lavoro di tesi è stato dato da opere collettive che analizzano la base giuridica per uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il suo quadro istituzionale e la dimensione esterna. In genere, le opere collettive di questo tipo sono il risultato di presentazioni a congressi internazionali, in cui gli autori hanno testato i loro risultati. Ad esempio, nelle monografie a cura di J. De Zwaan, F.Gudappel H.Raulys, si analizzano le principali disposizioni e le innovazioni dei programmi dell'Aia e di Stoccolma in materia di politiche di immigrazione e di asilo, la lotta contro la criminalità organizzata, il traffico di droga, tutti temi che sono stati discussi tra le mura dell' Asser Institute dell'Aja¹.

Molto successo ha avuto il lavoro collettivo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia in Europa", in cui il suo editore e autore del capitolo introduttivo N.Walker riflette sulle tendenze nella formazione dello spazio, definendo tale processo "Odissea costituzionale". Walker pone il problema della coerenza dei vari elementi dello spazio collocato nel periodo pre-Lisbona².

Un certo numero di lavori pubblicati dal Collegio europeo di Bruges è dedicato all'analisi dei vari aspetti dello spazio e della sua struttura istituzionale. D.Manke e J.Monara, gli autori della monografia collettiva "Terrorismo internazionale. La risposta europea alla minaccia globale",

¹ *Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme*, a cura di Jaap W. de Zwaan e Flora A. N. J. Goudappel, The Hague, TMC Asser Press, 2006; *The future of asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights*, a cura di Flora A. N. J. Goudappel e Helena Raulus, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2011.

² Neil WALKER, *In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey*, in *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, a cura di Neil Walker, Oxford, Oxford University Press, 2004.

analizzano i problemi di definizione e le tipologie di terrorismo, il quadro giuridico e politico per contrastarlo e il ruolo delle agenzie dell'UE nella politica anti-terrorismo³.

J.Monar ha fornito un prezioso contributo allo studio della formazione dello spazio; ha dedicato numerosi articoli e monografie all'analisi della natura dello spazio, il suo "laboratorio" e le forze motrici, dimostrando un atteggiamento molto critico nei confronti della prospettiva di una maggiore integrazione nel settore della giustizia e degli affari interni. A questo proposito, Monar assume una posizione opposta agli altri autori su come le riforme di Lisbona possano creare lo "scheletro di uno stato europeo" (T.Hix) o "un passo verso lo stato europeo" (T.Bunyan). Molto interessato a questo tema è S.Lavenex, che definisce la portata del processo di sviluppo degli Interni e della Giustizia come "comunitarizzazione di dubbi"⁴.

Le aree d'interesse per analizzare l'interazione dei componenti interni ed esterni degli Interni e della Giustizia (T.Kristiansen, J.Butt, H.Grabbe, L.Friis, Y.Zelenka) sono le questioni di sicurezza delle frontiere, soprattutto dopo l'allargamento dell'UE ad est.

In questo settore, è stato portato avanti il concetto di "confine amichevole Schengen" (J. Apap, M.Emerson, M.Anderson, J. Baratynsky, G.Gromadski), che in seguito ha costituito la base della politica dell'UE: l'introduzione di visti locali per i residenti delle zone di frontiera, una procedura semplificata per il rilascio dei visti Schengen, la conclusione di accordi di riammissione.

La politica interna ed estera degli Stati moderni, e la loro partecipazione a sindacati e organizzazioni internazionali, sono al centro della loro sicurezza interna. Pertanto, il problema della sicurezza interna dell'Unione europea è indissolubilmente legato alla storia dell'integrazione. Una nuova tappa nello studio dell'integrazione europea è cominciata alla fine degli anni '80.

All'analisi storiografica dei problemi e delle contraddizioni del processo di integrazione europea occidentale è dedicata una notevole quantità di studi. Le sue principali questioni sono discusse nel lavoro di K.Borchardt "Integrazione europea. Origine e sviluppo dell'Unione europea", in cui, nell'esame dei vari aspetti dell'UE, si sostiene che una maggiore cooperazione degli Stati membri nel settore della giustizia e degli affari interni possa sviluppare una politica comune di immigrazione e di visti per i cittadini dei paesi terzi. L'autore sottolinea che non è possibile porre fine allo sviluppo dell'UE e dell'integrazione europea, e che, così come appare

³ *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, a cura di Jorg Monar, Brugge, College of Europe, 2010.

⁴ Simon HIX, *The Political System of the European Union*, 2 ed., London, Palgrave Macmillan, 2005, p. 6; Tony BUNYAN, *EU: Cementing the European state*, "Statewatch Bulletin", Vol. 17, No 3/4,(2007); Sandra LAVENEX, *Justice and Home Affairs: Communitarization with Hesitation*, in *Policy-Making in the European Union*, a cura di H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 460.

sulla base del trattato di Maastricht, è ancora lontana dall'essere un vero e proprio stato o federazione.

I problemi dell'integrazione europea sono stati affrontati nella revisione del libro "L'Unione Europea. Storia, politica, Istituzioni" di G. Laschi⁵, che ha posto enfasi sull'analisi del ruolo degli stati nella dinamica del processo d'integrazione europea.

Un contributo significativo all'analisi dello spazio europeo di libertà, sicurezza e forze dell'ordine è stato dato dagli autori N. Parisi e D. Rinoldi nel lavoro "Giustizia e affari interni nell'Unione Europea (il Terzo Pilastro del Trattato di Maastricht)"⁶. Il suo indubbio valore sta nel fatto che gli studiosi hanno qui raccolto e integrato giudizi e vedute di vari professionisti coinvolti nella formazione e nell'attuazione delle politiche nazionali dei loro paesi. Un ulteriore contributo di grande interesse per la comprensione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea è fornito dal libro di D. Rinoldi, "Lo spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia Nel Diritto dell'integrazione Europea. Principi generali e Aspetti penalistici"⁷, in cui egli sottolinea i problemi specifici del diritto nella realizzazione di uno spazio di libertà e di sicurezza dell'UE.

Sono stati utilizzati anche alcuni articoli di M. Pastore, autore de "La Cooperazione tra Autorità di polizia: Schengen e Unione Europea a confronto"⁸, in cui mette a confronto la cooperazione della polizia all'interno dello spazio Schengen con quella dell'Unione europea.

Nel lavoro di squadra di S. Mikos e G-L Tosato "L'Unione Europea Nel XXI Secolo. Nel Dubbio, per l'Europa"⁹, gli autori esaminano la questione dell'unificazione nel settore della sicurezza interna così come i cambiamenti in Europa dopo Lisbona.

Va considerato il libro di M. Romani "Servizi di Polizia Internazionale, Cooperazione giudiziaria e Terzo Pilastro dell'Unione Europea"¹⁰, in cui si fornisce una descrizione completa della formazione del terzo pilastro e delle funzioni di polizia al suo interno. Gli autori F. Palazzo e G. Spangher affrontano l'Unione europea prima e dopo il trattato di Lisbona.

⁵ Giuliana LASCHI, *L'Unione europea. Storia, politica, istituzioni II edizione*, Roma, Carocci, 2005; Giuliana LASCHI, *La Comunità europea e le relazioni esterne 1957-1992*, in *La Comunità europea e le relazioni esterne 1957-1992*, Bologna, Clueb, 2008, pp. 7-18.

⁶ Nicoletta PARISI, Dino Guido RINOLDI, *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli Editore, 1996.

⁷ Dino Guido RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel diritto dell'integrazione europea. Vol. 1: Principi generali e aspetti penalistici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

⁸ PARISI, RINOLDI, *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea*, op. cit., pp. 180-225

⁹ *L'Unione Europea Nel XXI Secolo. "Nel Dubbio, per l'Europa"*, a cura di Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato, Bologna, Mulino, 2008.

¹⁰ Mauro ROMANI, *Servizi di Polizia Internazionale, Cooperazione giudiziaria e Terzo Pilastro dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 2009.

Il lavoro dello storico francese M. Fouché si basa sulle posizioni del “determinismo geografico”¹¹. La sua teoria poggia sul fatto che, da secoli, gli Stati europei cercano con insistenza di rafforzare i confini del proprio territorio nazionale. La nazione come territorio, la valuta e il mercato sono caratteristiche dello stato-nazione. Da ciò, egli sostiene che, con l'introduzione del principio della libera circolazione delle persone previsto dall'accordo di Schengen, il potere politico sia diventato meno importante del controllo su coloro che da essa sono mossi.

Tra gli europeisti russi e Kazaki, esiste un ricco bagaglio di studi di ricerca fondamentali per l'Unione europea. I lavori di N.Arbatova, V.Baranovskyi, Y..Borko, O.Butolina, D.Danilov, V.Zhurkin, M.Kargalova V.Shemyatenkov, Zh.Ibrashev, K.Bayzakova forniscono una comprensione esaustiva e sfaccettata dei successi e dei limiti attuali dell'Unione europea.

Un contributo significativo allo studio delle aree chiave del funzionamento dell'Unione europea è dato principalmente da avvocati. Nel suo tutorial, L.Entin analizza nel dettaglio i risultati delle riforme di Lisbona e in particolare, l'eliminazione della struttura a tre punti della UE e le sue implicazioni per la portata degli Interni e della Giustizia¹². Molta attenzione viene da L. Entin dedicata alla cooperazione tra la Russia e l'Unione europea nel quadro dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, soprattutto per quanto riguarda i progressi verso un regime senza visti.

Un approccio integrato allo studio del campo di applicazione degli Interni e della Giustizia è stato fatto da M.Biryukov nel suo libro “Il diritto europeo, prima e dopo il trattato di Lisbona”, che mostra l'evoluzione dello spazio e le sue caratteristiche nel periodo post Lisbona¹³. Il valore di questo studio sta soprattutto nell'analisi, nei primi capitoli, del concetto di “sovrannazionale” e “comunitarizzazione”, particolarmente importante per la comprensione dello spazio. Il problema della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni è stato ampiamente discusso da V.Voynikov. Egli elabora una distinzione tra i termini “affari interni e giustizia” e “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, considerando quest'ultimo come un concetto più ampio¹⁴.

Nel campo delle Relazioni Internazionali e delle Scienze Politiche, la portata degli studi dedicati al settore degli interni e della giustizia è assai più scarsa. Un'ampia considerazione della fase iniziale della sua formazione è data da V.Shemyatenkov, che ha notato i limiti dei

¹¹ Mishel FUSHE, *Evropeiskaia respublika. Istoricheskiye I geograficheskiye kontury*, [Repubblica europea], Mosca, Mezhdunarodnye otnosheniya, 1999. p. 168.

¹² Lev ENTIN, *Pravo Evropeiskogo Souza: novyi etap evoluzii: 2009-2017 gody* [Diritto dell'Unione europea], Mosca, Aksiom, 2009, p.38.

¹³ Mihail BIRUKOV, *Evropeiskoe pravo do i posle Lissabonskogo dogovora* [Diritto europeo prima e dopo il trattato di Lisbona] Mosca, Nauchnaia kniga, 2009, Glava.5.

¹⁴ Vadim BOINIKOV, *Polizeiskoe i pravovoe sotrudnichestvo po ugovolnym delam: pravovye aspekty*, in *Otnoshenie Rossia-ES na poroge peremen*, Mosca, Aksiom, 2009, p.368-369.

meccanismi intergovernativi del "terzo pilastro" e anche previsto la fusione in futuro del "primo" e del "terzo" pilastro¹⁵. N. Kaveshnikov si concentra sugli aspetti istituzionali della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni nel suo lavoro fondamentale sulla struttura istituzionale dell'UE¹⁶. L. Babynina fornisce un punto di vista originale su uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel suo lavoro di integrazione flessibile nell'UE.

N.Arbatova¹⁷ riflette sull'allargamento dell'UE e sulle sue conseguenze per l'intero ambito degli Interni e della Giustizia dell'Unione europea nel suo complesso e per l'area di Schengen in particolare.

Un valido contributo alla stesura di questo lavoro di tesi è stato reso dagli studi di O. Potemkina, che esamina i metodi sovranazionali e intergovernativi di integrazione nel settore della libertà, sicurezza e giustizia e che sta valutando profondamente la formazione del terzo pilastro dell'Unione europea. Dalla fine del 1990, il tema della Homeland Security occupa una posizione centrale nella politica dell'UE, così come nelle opere di ricercatori russi e stranieri. Le questioni della cooperazione degli Stati membri dell'UE nel settore degli Interni e della Giustizia, nonché la formazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sono prese in considerazione in tutta una serie di lavori di O.Potemkina. L'autore sottolinea che nel decidere tra un approccio di "riferimento" e una strategia globale di sicurezza, l'UE dovrebbe includere sia gli aspetti interni che quelli esterni. Nel suo studio più importante "spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: i confini, i contenuti, i meccanismi", O.Potemkina considera la formazione delle sfere degli Interni e della Giustizia dell'Unione europea come parte integrante della politica migratoria. L'attenzione principale è rivolta all'analisi della questione della sicurezza degli Stati membri nel quadro dell'adozione dell'accordo di Schengen e dell'apertura delle frontiere interne. Secondo l'autore, uno dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea – la libertà di movimento - è strettamente collegato con i principi di sicurezza e di tutela giuridica. Egli osserva l'impossibilità nel prossimo futuro di affrontare la politica migratoria "sovranazionale" considerando che lo Stato adotta le disposizioni legislative concentrandosi sulla situazione specifica del paese¹⁸.

¹⁵ Bladimir SHEMIATENKOV, *Evropeiskaia integracia* [L'integrazione europea], Mosca, Mezhdunarodnye otnoshenia, 2003.

¹⁶ Nikolai KAVESHNIKOV, *Transformazia institucional'noi struktury Evropeiskogo Souza* [La trasformazione della struttura istituzionale dell'Unione europea], Mosca, Navona, 2010; Ludmila BABYNINA, *Gibkaia integracia v ES* [Integrazione flessibile nell'UE], Mosca, Russkyi souvenir, 2010, p. 85.

¹⁷ Nadezhda ARBATOVA, *Rasshirenie ES na Vostok: predposylki, problem, posledstviia* [L'ampliamento dell'UE a Est: Prerequisiti, Problemi, Conseguenze] Mosca, Nauka, 2003, p. 112.

¹⁸ Olga POTEKINA, *Sotrudnichestvo v sfere vnutrennyh del I pravosudiia in Evropeiskyi Souz na poroge XXI* [La cooperazione nel settore degli Interni e della Giustizia], a cura di Uryi Borco, Mosca, Editorial, 2001. C. 193-235.; Olga POTEKINA, *Stanovlenie obnovlennoi Evropy (Evropeiskoe prostranstvo svobody, besopasnosti i pravoporiadka – novyi proekt ES)* [Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia - un nuovo progetto],

Altro lavoro significativo è la monografia collettiva a cura di S.Utkin, “Lo spazio comune di sicurezza interna nell'UE: aspetti politici”¹⁹. Questo libro discute lo stato attuale dei meccanismi di cooperazione tra i paesi membri dell'Unione europea in materia di sicurezza interna e le politiche specifiche in questo settore adottate dai singoli Stati membri. Gli autori si concentrano soprattutto sui temi della politica di migrazione e della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transnazionale.

Nel quadro della revisione della questione Schengen, alcune questioni teoriche e l'attuazione pratica delle disposizioni di Schengen «acquis» sono analizzate nel corso di seminari e corsi di formazione internazionali e nazionali²⁰. Vari aspetti del sistema Schengen, quali le attività del Comitato esecutivo di Schengen in materia di libertà di movimento, asilo, immigrazione e controllo delle frontiere, la cooperazione transfrontaliera degli Stati membri dell'UE nella lotta contro l'immigrazione clandestina, la criminalità organizzata internazionale, si trovano in molti periodici in lingua inglese e tedesca²¹.

Di notevole interesse per un'analisi completa del sistema Schengen è una valutazione delle presentazioni e pubblicazioni concepite da vari movimenti, gruppi e organizzazioni non governative europee. Tali organizzazioni sostengono principalmente una posizione negativa nei confronti di Schengen. L'autorità per le risorse umane “European Citizen Action Service”, sulla base delle rilevazioni elettroniche del 2000, suggerisce l'esistenza di quote segrete per il rilascio di visti Schengen ai cittadini di alcuni paesi di origine, che, secondo l'intervistatore, è discriminante²².

In termini più forti è possibile caratterizzare tra gli avversari di Schengen l'eurofederalismo britannico, il movimento democratico di R.Sayks, partito indipendente della Gran Bretagna, un gruppo di Bruges di conservatori che si muovono contro un'Europa federale, l'Alleanza europea

Sovremennaia Evropa, 2001, III (сентябрь), p. 24-36; Olga POTEKINA, *Evropeiskoe prostranstvo svobody, besopasnosti i pravoporiadka: granizy, sodержanie, mehanizmy* [Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: di confine, i contenuti, i meccanismi], Mosca, Aegis, 2002, p. 79; Olga POTEKINA., Nadezhda GRAZIANSKAIA, *Osnovnye tendentsii sovremennykh migratsionnykh protsessov v Zapadnoi Evrope: problemy politiki i etnosozial'noi adaptatsii* [Tendenze attuali nei processi migratori in Europa occidentale], in *Etnicheskiye problemy i politiki gosudarstv Evropy*, Mosca, Staryi Sad, 1998, p. 41-93.; Olga POTEKINA «Svoi-chuzhoi»: *evoluzii modelei integratsii immigrantov v zapadnoevropeiskoe obshchestvo* [l'evoluzione dell' integrazione degli immigrati nella società occidentale] in *Regional'nye samosoznanie kak faktor politicheskoi kul'tury v Rossii*, Mosca, MONF, 1999.

¹⁹ Sergei UTKIN, *Obshee prostranstvo vnutrennei besopasnosti v ES: politicheskiye aspekty* [Uno spazio comune di sicurezza interna nell'UE: aspetti politici], Mosca, IMEMO RAN, 2011, p.146.

²⁰ *Towards a Joint European Visa Regime. A draft Report prepared by the Secretariat of the Budapest Group for the meeting in Portoroz (Slovenia) on 17-18 September 1998*, Vienna, 1998.

²¹ “Refugees Magazine”, “Refugees Daily”, “Central European Review”, “The Guardian”, “The Financial Times”, “Internationale Politics and Society”, “Burgerrechte and Polizei”.

²² Free Movement of People and Citizens Rights.

anti-Maastricht, il gruppo informale di David al Parlamento europeo, che comprende rappresentanti di Danimarca, Svezia, Finlandia, etc.²³.

Valutazioni ambigue, e talvolta diametralmente opposte sulla cooperazione Schengen sono naturalmente la logica delle origini e dello sviluppo di un'impresa tanto importante, in quanto colpisce gli interessi di diversi paesi, organizzazioni e individui. Il sistema di Schengen, com'è riconosciuto anche dai suoi avversari, ha un enorme impatto su vari aspetti della vita dell'Unione europea e dei paesi terzi, perché molte delle attuali rotte mondiali di migrazione portano verso l'Europa occidentale. È possibile accettare le critiche o negarle, ma, per quanto ancora molto lontano dalla perfezione, il meccanismo di Schengen è una realtà, causata dalla vita stessa, e, nonostante tutti i suoi difetti e le difficoltà, ha un potenziale di sviluppo e di miglioramento.

In conclusione, si può dire che, nonostante l'abbondanza di studi stranieri su uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, lo stadio attuale post Lisbona del suo sviluppo è ancora poco conosciuto. Inoltre, non esistono studi approfonditi connessi ai due aspetti dell'europeizzazione degli Interni e della Giustizia e della divisione esterna.

Fonti

Il lavoro si basa su tutti i tipi di fonti. Prima di tutto, documenti ufficiali dei trattati dell'UE e di altre normative (direttive, regolamenti, decisioni e quadro del Consiglio); risoluzioni adottate dal Parlamento europeo; la conclusione del vertice UE; strategie, programmi e piani d'azione della Commissione e del Consiglio.

Una parte speciale di documentazione è costituita dagli elementi strutturali delle istituzioni dell'UE - comitati e gruppi di lavoro, agenzie e dipartimenti dell'UE, Europol, Eurojust, Frontex, nonché esperti di sviluppo di analisi commissionati dalle istituzioni europee.

Un gruppo a parte di fonti include esibizioni di leader e funzionari dell'Unione europea e, infine, le perizie di specialisti con diverse opinioni sulla natura e sui risultati della formazione dello spazio.

Le fonti utilizzate in questo studio possono quindi essere suddivise in cinque gruppi. Il primo contiene i documenti di origine istituzionale dell'Unione europea e dell'Asia centrale, la cui analisi ha permesso agli autori di esplorare le tappe principali dei modelli d'integrazione di entrambe le associazioni. Al secondo gruppo appartengono i documenti stilati all'interno delle organizzazioni internazionali quali ONU, OSCE, CSTO, EurAsEC ecc, il cui esame ha

²³ Talaiibek KYDYROV, *Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva evropeiskih stran v ramkah Shengenskoi sistemy* [Problemi di cooperazione internazionale dei paesi europei nel sistema Schengen], Bishkek, 2002, p. 142.

contribuito ad ampliare la base della ricerca comparata. Nel terzo gruppo sono contenuti i siti web di organizzazioni non governative. Il quarto gruppo è costituito dalla letteratura contenente le esperienze degli uomini politici che hanno lanciato l'integrazione europea (Jean Monnet, Winston Churchill e altri.). Il quinto gruppo di fonti, infine, comprende discorsi, dichiarazioni e interviste di capi di stato, leader politici e alti funzionari, sia dell'Unione europea che dell'Asia centrale.

Struttura della tesi

L'opera si compone di una introduzione, tre capitoli, la conclusione e l'elenco delle fonti e della letteratura. La divisione in capitoli segue la seguente logica: il primo capitolo fornisce una panoramica del concetto, del contenuto e dell'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il secondo capitolo esamina il ruolo della cooperazione nel settore degli affari interni e della giustizia; ci si sofferma in particolare sul ruolo dell'accordo di Schengen, sul quadro giuridico inerente la politica generale degli Affari Interni e della Giustizia e sulla riforma del "terzo pilastro" come base per attuare politiche in tale ambito. Il terzo capitolo, infine, è dedicato all'integrazione regionale in Asia centrale nell'ambito della sicurezza interna, sulla base dell'esempio dell'Unione Europea.

Capitolo Primo

Formazione e cooperazione allo sviluppo degli stati UE nel campo della sicurezza interna

1.1. La cooperazione tra gli stati nel settore degli affari interni e della giustizia prima della fondazione dell'Unione europea

La cooperazione internazionale nell'ambito della lotta contro la criminalità ha radici storiche profonde. In primo luogo, essa ha a che fare con l'istituzione antichissima della consegna dei malviventi, che è stata alla base della formazione del Diritto penale internazionale²⁴. Per quanto riguarda la pratica dell'extradizione, testimone dell'epoca antica è l'accordo bilaterale tra gli ittiti e gli egiziani del 1296 a.C., le cui condizioni venivano largamente applicate contro gli schiavi fuggitivi nell'antica Grecia e nell'Impero Romano. Inizialmente, tali accordi riguardavano i condannati per reati politici e gli eretici; successivamente, gli stessi atti vennero applicati in diversi paesi in caso di reati comuni, come la pirateria e il commercio di schiavi. Oltre agli accordi bilaterali, hanno poi iniziato a diffondersi i patti tra più stati contemporaneamente. Un esempio di accordo multilaterale era il Trattato di Amiens del 1802, al quale hanno partecipato Francia, Spagna, Olanda e Gran Bretagna. Esso conteneva i regolamenti di consegna delle persone accusate di omicidio, bancarotta fraudolenta e contraffazione delle monete. Oltre alle forme di cooperazione riguardanti la consegna dei criminali e la prestazione del mutuo soccorso giudiziario in materia penale, gli Stati hanno gradualmente cominciato a stipulare degli accordi allo scopo di regolarizzare gli impegni comuni nella lotta contro la criminalità, e gli impegni inerenti gli interessi di un gruppo di paesi. Questo tipo di accordi rafforzava le norme che permettevano ai paesi membri di definire la normativa del corpo del reato. La cooperazione tra gli Stati era diretta non soltanto alla lotta contro la criminalità, ma anche ad affrontare il problema della sua prevenzione e allo scambio di informazioni e di esperienze²⁵.

Anche la formazione delle organizzazioni internazionali che si occupano della prevenzione e della lotta alla criminalità ha contribuito allo sviluppo della cooperazione internazionale in

²⁴ Revol' VALEEV, *Vydacha prestupnikov v sovremennom mezhdunarodnom prave: nekotorye voprosy teorii i praktiki* [Estradizione nel diritto internazionale contemporaneo], Kazan', Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta, 1986, p.97.

²⁵ Alfia KAUMOVA, *Problemy teorii mezhdunarodnogo ugolovnogo prava*, [I problemi della teoria del diritto penale internazionale], Kazan', Sentr innovazionnyh tehnologii, 2004, p. 13.

materia penale. Nel 1872 fu costituita la Commissione internazionale del diritto penale e penitenziario, che rimase attiva fino al 1950, quando le sue funzioni furono trasferite alle Nazioni Unite; nel 1923 fu istituita la Commissione internazionale in materia penale; nel 1920, in conformità con le risoluzioni dell'Assemblea nell'ambito della Lega delle Nazioni, è stato fondato il Comitato consultivo sul commercio di droga e di altre sostanze stupefacenti; nel 1922, venne istituito il Comitato consultivo della lotta contro la tratta delle donne e dei bambini e, nel 1934, il Comitato consultivo di esperti sulla lotta alla tratta di esseri umani²⁶.

Oltre alla cooperazione internazionale in materia penale, nell'ambito del Consiglio europeo e poi anche nell'ambito delle Comunità europee, i paesi occidentali hanno cominciato ad impegnarsi nella cooperazione continentale.

Così, negli anni '50 e '70, sotto l'egida del Consiglio d'Europa, gli Stati hanno sottoscritto una serie di convenzioni europee: sull'estradizione, il 13 ottobre 1957; sul mutuo soccorso giudiziario in materia penale, il 20 aprile 1959; sulla lotta contro il terrorismo, il 27 gennaio 1977.

I paesi del Benelux - Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo - hanno apportato un grande contributo allo sviluppo del sistema di cooperazione europea nel campo della lotta contro la criminalità. Essi hanno siglato il Trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria in materia penale del 27 luglio 1962. All'interno del Consiglio nordico (di cui fanno parte Danimarca, Islanda, Norvegia, Finlandia e Svezia), fondato nel 1971, è attivo il Gruppo di contatto sui problemi dell'abuso delle droghe. Nel 1972 è stato creato il Consiglio dei Paesi scandinavi sulle ricerche nel campo della criminologia – un organo consultivo tenuto a fornire il proprio sostegno e a elaborare delle raccomandazioni, al Consiglio nordico e ai governi dei Paesi membri, sulle questioni di carattere criminologico. I suoi compiti consistevano nella raccolta e la diffusione delle informazioni sui problemi comuni di cui si occupavano i criminologi dei Paesi firmatari. Inoltre, nel 1984, nell'ambito del suddetto Consiglio, fu istituito il gruppo "Polizia, dogana e droga" che organizzava i suoi incontri di lavoro due volte all'anno, a turno in uno dei paesi membri²⁷.

L'istituzione negli anni 1952 e 1957 delle Comunità europee ha comportato una serie di conseguenze negative, nonostante un indubbio consolidamento dello sviluppo economico e dei processi d'integrazione tra i paesi del continente. La formazione di un mercato interno unico, nei limiti del quale veniva assicurata una libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e

²⁶ Stanislav BORODIN, Evgenii LIAHOV, *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v bor'be s ugovnoi prestupnost'u* [La cooperazione internazionale nella lotta contro la criminalità], Mosca, Mezhdunarodnye otnosheniia, 1983, p.16-18.

²⁷ Uryi ZHDANOV, Elena LAGOVSKAIA, *Evropeiskoe ugovnoe pravo. Perspektivy razvitiia* [Diritto europeo. Prospettive di sviluppo], Mosca, mezhdunarodnoe otnosheniia, 2001, 18.

dei capitali²⁸, si è rivelata un fattore favorevole per la crescita globale della criminalità transnazionale. Così, i paesi europei hanno iniziato ad attuare una politica d'immigrazione severa, e ad applicare delle misure che permettevano in un certo senso di controllare i processi della migrazione illegale. Per esempio, fu introdotto un sistema di multe per gli imprenditori che sfruttavano il lavoro degli operai clandestini e furono previste la deportazione degli stranieri immigrati illegalmente e la loro registrazione nel sistema computerizzato per prevenire il loro possibile ingresso nel paese²⁹.

Abbastanza tardi, invece, si è iniziato a trattare il problema della comune sicurezza sociale interna. La cooperazione in questa sfera, ma anche il trasferimento dell'autorità giudiziaria a livello sovranazionale, sono stati necessari quando fu evidente che gli Stati nazionali non erano in grado di risolvere il problema della criminalità organizzata transnazionale in modo autonomo. Il primo passo verso lo sviluppo della politica giudiziaria in materia penale nelle Comunità europee è stata l'istituzione di un gruppo intergovernativo denominato TREVI – terrorismo, radicalismo, estremismo, violenza internazionale – all'interno dei Ministeri degli Affari Interni dei paesi membri³⁰. Il gruppo TREVI fu costituito nel dicembre del 1975 su proposta della Gran Bretagna e della Germania. L'attività del gruppo s'ispirava alle norme del Diritto internazionale, e il suo scopo principale, inizialmente, era la lotta contro il terrorismo internazionale ma, successivamente, esso si è allargato alla soppressione del commercio internazionale di stupefacenti e dell'immigrazione clandestina. La non corrispondenza con gli ordinamenti giuridici dei singoli paesi, come anche l'esistenza di punti di vista differenti sui metodi di lotta contro la criminalità, unite alle attività segrete di questa organizzazione, portarono alla sua soppressione. Nonostante ciò, l'attività del gruppo TREVI è continuata fino al 1992.

Nel 1979, a Dublino, gli Stati membri delle Comunità europee firmarono l'Accordo sull'attuazione delle disposizioni della Convenzione europea sulla lotta contro il terrorismo. Lo scopo di questo accordo era di garantire possibilmente la più completa realizzazione delle norme della Convenzione nelle relazioni tra i membri delle Comunità europee.

²⁸ *Rimskyi dogovor ob uchrezhdenii EES s izmeneniiami i dopolneniiami, vnesennymi po sledyushimi dogovorami 25marta 1957, chast' III* [Il Trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea], in *Osnovy prava Evropeiskogo Soobshchestva*, a cura di T. Hartli, Mosca, UNITI, Zakon i prava, 1998, p. 535 - 543, 548 - 555.

²⁹ Maksim BOROVIK, Lev SHERBERKO, *Sovremennye migratsionnye protsessy v Evrope* [Processi migratori moderni in Europa], in *Evropa na poroge XXI veka: renessans ili upadok?*, a cura di Tat'iana Parhalina, Mosca, 1998, p. 126.

³⁰ Alfa KAUMOVA, *Sozdanie edinogo evropeiskogo prostranstvo svobody, besopasnosti i pravosudia – prioritnaia zadacha Evropeiskogo Souza na sovremennom etape razvitiia integratsionnykh protsessov* [La creazione di un unico spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia - una priorità dell'Unione europea nella fase attuale di sviluppo dei processi di integrazione], in *Evropeiskoe prava. Politika i integratsiia: aktual'nye problemy*, a cura di Lev Mingazov, Kazan', Taglimat, 2005, p. 331.

Il passo successivo nello sviluppo della lotta contro la criminalità fu l'approvazione, da parte del Parlamento europeo, del progetto del Trattato istitutivo dell'Unione europea di Altiero Spinelli. Questo progetto fu parzialmente approvato dai governi delle Comunità europee ed è stato il motore delle riforme istituzionali. Così, l'1 novembre del 1984, fu costituito il "Comitato *ad hoc* per le questioni istituzionali" sotto la presidenza di Pietro Adonnino, un'istituzione che si occupava del beneficio e degli interessi dei cittadini. Compito di questo Comitato era la valutazione delle possibili azioni comuni nelle sfere dell'istruzione, del diritto e della lotta contro il traffico di droga e il terrorismo.

Nel 1984, a Saarbrücke, fu siglato l'Accordo tra Germania e Francia sull'eliminazione di tutte le formalità nell'attraversamento della frontiera franco-tedesca da parte dei cittadini di questi paesi. Già il 14 giugno del 1985, nel castello di Schengen situato sulla riva del fiume Mosa in Lussemburgo, i segretari di stato di cinque paesi (Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Olanda) hanno siglato, in nome dei propri governi, l'Accordo sull'eliminazione progressiva dei controlli alle frontiere comuni, denominato "Accordo di Schengen".



Fig. 1.1 Gli Accordi di Schengen

Con la sottoscrizione di quest'Accordo, l'attività degli affari interni dei paesi firmatari è progredita sensibilmente. Esso ha messo in luce la necessità di armonizzare in breve tempo i codici dei paesi membri in materia di: prevenzione dei reati e ricerca dei criminali; applicazione delle norme sulla procedura dell'extradizione; lotta alla criminalità attraverso l'attribuzione agli agenti di polizia del diritto alla sorveglianza e all'inseguimento, con il sostegno dei mezzi di

comunicazione e del soccorso giudiziario internazionale³¹. Bisogna notare che i membri firmatari dell'Accordo puntavano al miglioramento della qualità dello scambio d'informazioni, che aveva la priorità nella lotta contro la criminalità, mantenendo però il rispetto per la sovranità delle leggi dei paesi membri. Dunque, in quel periodo, i paesi membri delle Comunità europee non erano ancora pronti a rinunciare ad alcuni dei loro principi interni.

Il 28 febbraio del 1986, i governi dei paesi membri sottoscrissero l'Atto unico europeo che entrò in vigore il primo luglio del 1987, dopo una ratifica definitiva. Questo Atto ha introdotto delle modifiche nei trattati istitutivi delle Comunità europee così come la definizione dell'ultimo termine (il 31 dicembre del 1992) che tracciava definitivamente lo Spazio senza frontiere interne, entro cui si svolge il libero transito delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Due tra le disposizioni facenti parte dell'Atto unico europeo testimoniano che i paesi membri hanno intenzione di sviluppare la cooperazione senza l'intromissione delle istituzioni delle Comunità sulle questioni dell'ingresso, del movimento e del soggiorno delle persone provenienti dai paesi terzi, e sulle questioni della lotta contro il terrorismo, la criminalità, la diffusione delle droghe e il commercio illegale delle opere d'arte e di antiquariato.

La tappa successiva, sulla via dello sviluppo della cooperazione giudiziaria in materia penale, fu l'istituzione nel 1989 del Comitato europeo della lotta antidroga (il Comitato CELAD). Questa organizzazione era tenuta ad occuparsi della lotta contro un dilagante commercio degli stupefacenti e di altre sostanze psicotrope.

Il problema dell'attraversamento illegale delle frontiere interne, da parte degli immigrati clandestini, è sempre stato rilevante ed attuale. Per discutere proprio di questo problema, si incontrarono a Londra i ministri degli Interni dei paesi membri delle Comunità europee. Il risultato di questo incontro fu la costituzione, nell'ottobre del 1986, di un gruppo speciale sui problemi dell'immigrazione (Ad hoc Immigration Group of Senior Officials)³². Il gruppo operava su una base intergovernativa non ufficiale, organizzando una mutua cooperazione tra gli alti funzionari dei paesi membri quali responsabili dello spostamento delle persone all'interno delle Comunità. Il contributo più importante dell'attività di questo gruppo speciale è stato un progetto proposto alla Convenzione di Dublino del 1990 sulla determinazione dello stato

³¹ Klaus-Diter BORHARDT, *Evropeiskaia integracija: proishozhdenie i razvitie Evropeiskogo Souza* [Integrazione europea: L'origine e lo sviluppo dell'Unione europea], Mosca, 1999, p. 16.

³² *Soglashenie mezhdru pravitel'stvami gosudarstv ekonomicheskogo souza Beniluks, Germaniei, Franziei o postepenno otmene proverok na obshih granizah ot 14 iunija 1985., st.18.* [Accordo tra i governi dell'Unione economica relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni] in *Shengenskoe soglashenie*, a cura di Sergei Kashkin, Aleksandr Chetverikov, Mosca, Profobrazovanie, 2000, p.50.

competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità europee.

Dopo quasi cinque anni dalla sottoscrizione dell'Accordo di Schengen, il 19 luglio del 1990, i rappresentanti degli stessi cinque paesi delle Comunità europee hanno siglato un altro trattato, che aveva una portata intergovernativa – la Convenzione sull'applicazione dell'Accordo di Schengen (14 giugno 1985) - sull'eliminazione progressiva dei controlli nelle frontiere comuni. Questo documento ha anche una denominazione semplificata e non ufficiale, la Convenzione di Schengen. Essa definisce l'ordine per la realizzazione del movimento delle persone. Per prevenire la crescita della criminalità a causa dell'eliminazione dei controlli sulle frontiere tra gli Stati membri, la Convenzione ha previsto una serie di regolamenti sulla cooperazione in campo giudiziario, e in particolare: sulla questione dell'inseguimento dei malviventi nel territorio di tutti i partecipanti all'accordo; sulla prestazione di mutuo soccorso giudiziario in materia penale, compresa l'estradizione dei criminali; sulla formazione di un sistema informativo intergovernativo contenente le informazioni sui malviventi ricercati.

Il titolo II della Convenzione contiene i regolamenti che rafforzano il regime giuridico del libero attraversamento delle frontiere tra gli Stati nella zona di Schengen, non solo per i cittadini dei paesi membri, ma anche per gli stranieri, e l'introduzione di un unico visto di Schengen. Il titolo III "Polizia e sicurezza" riguarda il controllo della polizia. In conformità con gli articoli 40 e 41, gli agenti di polizia di uno dei paesi possono attraversare le frontiere e continuare le loro ricerche e i loro inseguimenti sulle tracce ancora "calde" delle persone sospettate del crimine oppure dei fuggitivi dalle prigioni.

Oltre alla cooperazione delle forze di polizia, il titolo III della Convenzione contiene i regolamenti sulla cooperazione delle corti nazionali dei paesi membri, attraverso i meccanismi del mutuo soccorso giudiziario in materia penale (capitolo 2); le regole della consegna reciproca dei sospettati, degli accusati, dei ricercati e dei condannati (capitolo 4); la trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali (capitolo 5); l'applicazione delle adeguate garanzie per i diritti dei cittadini (capitolo 3). Gli ultimi due capitoli del terzo titolo consolidano il regime giudiziario per quanto riguarda la fabbricazione, la detenzione, l'uso e la disposizione degli oggetti e delle armi di reato: gli stupefacenti e le sostanze psicotrope (capitolo 6), le armi da fuoco e le munizioni (capitolo 7).

Il Titolo IV della Convenzione è basato sull'acquisizione delle scoperte della scienza e della tecnologia e riguarda la cooperazione degli Stati partecipanti nella sfera giuridica attraverso la realizzazione di un sistema comune d'informazione chiamato "Sistema d'informazione di Schengen". Inoltre, la Convenzione prevede la difesa dei diritti umani, la salvaguardia della

protezione dei dati di natura personale, durante l'utilizzo da parte delle autorità giudiziarie e di altri servizi e istituti competenti, e la gestione del trattamento automatizzato dei dati personali (Titolo VI).

Per permettere la libera circolazione delle persone attraverso le frontiere interne, i membri del gruppo di Schengen hanno dovuto armonizzare le norme che disciplinano l'ingresso e l'uscita dal suo territorio. La convenzione dell'accordo di Schengen del 19 giugno 1990, nonché le disposizioni relative alla soppressione dei controlli alle frontiere interne, hanno definito nei dettagli la strategia del controllo alle frontiere esterne comuni. Il principio della creazione di un sistema di disposizioni generali applicabili ai cittadini di paesi terzi è descritta nella convenzione di Schengen insieme alle misure di accompagnamento nel settore della cooperazione di polizia e uffici giudiziari.

Il Codice prescrive delle eccezioni, che prevedono la reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne. In linea di principio, i controlli sul confine interno possono essere ripristinati in ogni parte della zona Schengen per motivi di sicurezza nazionale (articolo 2 (2) della Convenzione). Il Codice stabilisce le condizioni in base alle quali i controlli alle frontiere possono essere ripristinati, e sottolinea che questa misura viene utilizzata solo in casi eccezionali e per un breve periodo di tempo, e richiede una consultazione preventiva. In primo luogo, il controllo viene ripristinato per motivi di sicurezza nazionale. Ad esempio, la Germania ha introdotto misure analoghe nel 2007, per il periodo della riunione del "Big Eight" in Heiligendamm; l'Austria ha fatto lo stesso nel giugno 2008 durante il campionato europeo di calcio 2008. In secondo luogo, il controllo viene riabilitato in caso di emergenza, quando uno Stato membro ritiene che vi sia una minaccia urgente alla sicurezza nazionale. Spesso questa minaccia è costituita da atti terroristici, com'è avvenuto in Francia dopo gli attentati di Parigi del 1996 e a Londra nel 2005. Infine, la paura diffusa derivante dal flusso di immigrati clandestini dal Nord Africa nell'aprile 2011, ha costretto gli Stati dell'Unione, in particolare la Francia, ad introdurre una verifica parziale dei documenti di viaggio dei passeggeri in arrivo dall'Italia.

Tabella 1: Elenco dei casi di reintroduzione dei controlli alle frontiere nei paesi Schengen

Paese	Periodo del ripristino dei controlli frontiere	Motivi del ripristino dei controlli alle frontiere

Olanda	Marzo-dicembre 1995	Difficoltà nella separazione tra i passeggeri dei paesi Schengen e quelli al di fuori, per lavori di riparazione in aeroporto
Francia	Luglio 1995-luglio 1998	Preoccupazione per gli effetti delle politiche sulle droghe perseguite dai Paesi Bassi
Francia	Marzo 1999	Manifestazione a sostegno degli immigrati clandestini a Parigi
Olanda	Aprile 1997	Dimostrazioni degli immigrati curdi e turchi in Germania
Belgio Olanda	Giugno 2000	Campionati Europei di Calcio, Euro 2000.
Belgio	10-31 gennaio 2000	Programma di regolarizzazione degli immigrati clandestini
Lussemburgo	10-31 gennaio 2000	Ripristino dei controlli alle frontiere in Belgio
Germania	7-12 luglio 2000	Visita del Presidente dell'Iran
Francia	10-14 ottobre 2000	Vertice UE a Biarritz
Spagna	11-14 ottobre 2000	Vertice UE a Biarritz
Lussemburgo	25-29 novembre 2000	Visita del primo ministro della Spagna
Francia	2-10 dicembre 2000	Vertice Ue di Nizza
Belgio	26 dicembre 2000 – 10 gennaio 2001	Timori per un forte aumento del numero di domande di asilo connesso con l'inasprimento delle procedure proposto il 10 gennaio 2001.
Austria	25 Giugno -3 luglio 2001	Vertice economico europeo a Salisburgo

Svezia	15-16 Giugno 2001	Vertice UE di Göteborg
Italia	14-21 luglio 2001	Summit "Big Eight" di Genova
Norvegia	5-12 dicembre 2001	Cerimonia del Premio Nobel
Spagna	30 gennaio 2001- 4 febbraio 2002	Attività previste nel quadro della presidenza spagnola dell'UE
Islanda	1 febbraio 2002	Controlli sui passeggeri di due voli per la ricerca dei membri di gruppi criminali
Austria	11-13 Marzo 2002	Visita del Presidente dell'Iran
Spagna	9-18 Marzo 2002	Vertice UE a Barcellona
Spagna	21-23 Marzo 2002	Riunione dei ministri della difesa dell'UE a Saragozza
Islanda	7-16 maggio 2002	Vertice NATO a Reykjavik
Spagna	14-22 giugno 2002	Vertice UE di Siviglia.
Norvegia	14-27 giugno 2002	Conferenza Banca mondiale di Oslo.
Austria	9-17 settembre 2002	Vertice economico europeo a Salisburgo
Francia	19 ottobre 2002	Manifestazione Batasuna nei Pirenei
Italia	1-10 novembre 2002	Forum Sociale Europeo di Firenze
Danimarca	6-12 dicembre 2002	Vertice UE di Copenaghen
Svezia	6-14 dicembre 2002	Vertice UE di Copenaghen
Spagna	20 dicembre 2002-7 gennaio 2003	Garantire la sicurezza delle autorità in viaggio durante il periodo natalizio
Francia	22 maggio-3 Giugno 2003	Vertice dei Capi di Stato e di governo del "Big Eight"

Spagna	15-24 maggio 2004	Matrimonio del principe Filippo
Portogallo	26 maggio-4 Giugno 2004	Rock Festival e Campionato europeo di calcio Euro 2004
Francia	9 luglio-9 agosto 2005	Timori per le conseguenze di un attacco terroristico a Londra
Finlandia	14-16 agosto 2005	Campionati del mondo di atletica leggera ad Helsinki
Spagna	25-29 novembre 2005	Summit "EU-Mediterraneo" di Barcellona
Francia	9-28 febbraio 2006	Giochi Olimpici di Torino
Spagna	25 febbraio 2006	Manifestazione organizzata da Batasuna nella città francese di Sibur
Francia	9-12 maggio 2006	Riunione dei ministri degli interni del Mediterraneo occidentale a Nizza
Germania	1 Giugno -10 luglio 2006	Coppa del Mondo di Calcio 2006
Finlandia	25 agosto -12 settembre 2006	Vertice ASEM di Helsinki
Francia	21 ottobre 2006	Manifestazione giovanile a sostegno dei baschi
Finlandia	9-21 ottobre 2006	Vertice informale dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea a Lahti
Francia	12-16 febbraio 2007	Conferenza dei Capi di Stato di Africa e Francia a Cannes
Germania	25 maggio-9 giugno 2007	Vertice G8 a Heiligendamm

Islanda	tembre 2007	Partecipazione del Hells Angels Motorcycle Club alla cerimonia di apertura del moto club islandese a Reykjavik
Austria	2 Giugno – 1 luglio 2008	Campionati Europei di Calcio Euro 2008
Francia	27 settembre 2008	Manifestazione organizzata da Batasuna in Bayonne
Finlandia	24 novembre – 5 dicembre 2008	Riunione del Consiglio dei ministri di Helsinki
Islanda	5-7 Marzo 2009	Visita del Hells Angels Motorcycle Club al moto club islandese di Reykjavik
Germania	20 marzo – 5 aprile 2009	Vertice NATO a Strasburgo
Francia	30 marzo – 5 aprile 2009	Vertice NATO a Strasburgo
Italia	28 giugno–15 luglio 2009	Summit "Big Eight" a L'Aquila
Francia	19 settembre 2009	Manifestazione Batasuna in Bayonne.
Spagna	26-27 settembre 2009	Festa dei separatisti baschi
Francia	27 settembre 2009	50 ° anniversario di ETA
Norvegia	27 novembre – 12 dicembre 2009	Cerimonia del Premio Nobel a Oslo
Danimarca	1-18 dicembre 2009	Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici a Copenaghen
Malta	5-18 aprile 2010	Visita di Papa Benedetto XVI
Estonia	17-23 aprile 2010	Riunione informale dei ministri degli esteri della NATO

		a Tallinn
Francia	28 maggio – 2 Giugno 2010	Vertice franco-africano a Nizza
Lettonia	24 maggio – 1 Giugno 2010	Assemblea parlamentare della NATO a Riga
Portogallo	16-20 novembre 2010	Vertice NATO di Lisbona
Francia	3-4 novembre 2011	Vertice G8 di Cannes
Spagna	2-4 maggio 2012	Controlli negli aeroporti di Barcellona e Girona per riunione della BCE
Polonia	8 Giugno – 1 luglio 2012	Euro 2012

La Convenzione sull'attuazione dell'Accordo di Schengen ha segnato l'avvio della lotta contro la criminalità nei paesi dell'Unione europea. Oltre alla cooperazione in campo giudiziario, l'Accordo di Schengen sviluppava un altro processo, avviato dal Trattato di Maastricht del 1992 e qui regolarizzato, che ha dotato le Comunità europee delle competenze su numerose questioni.

1.2. Il Trattato di Maastricht e il suo ruolo nell'integrazione europea nell'ambito della lotta contro la criminalità

Negli anni '90, i paesi delle Comunità europee hanno tracciato un percorso di avvicinamento e di approfondimento dei processi integrativi. Dopo il successo e il fruttuoso sviluppo della creazione del Mercato unico europeo, i capi degli stati membri hanno puntato sull'istituzione di un'organizzazione intergovernativa unitaria dell'unione europea.

Il noto studioso austriaco Van Boven affermava che il Mercato comune dell'Europa sarebbe potuto diventare una comunità a tutti gli effetti, quando i principi e i diritti umani sanciti negli accordi avessero occupato il loro giusto posto³³.

³³ *Single European Act of 28 February 1986*, Article 13. (OJ L 169 of 29 June 1987, p. 1.

La preoccupazione maggiore dei cittadini europei era il problema della crescita della criminalità transnazionale che aveva un carattere organizzato: il contrabbando degli stupefacenti e delle armi, il commercio degli esseri umani e l'immigrazione clandestina.

Ai paesi europei mancava una sicurezza interna comune e ben organizzata. La Germania subiva in modo particolare il flusso degli immigrati clandestini, e fu così proprio la Germania ad intervenire con l'iniziativa di allargare l'integrazione al campo degli affari interni e della giustizia.

Nel dicembre del 1990, gli alti funzionari della CEE si sono accordati sull'organizzazione di due conferenze intergovernative. La prima era dedicata all'elaborazione delle misure per la creazione di un'unione economica e monetaria, l'altra alla rimozione degli ostacoli esistenti sulla via dell'unione politica³⁴. L'esito di queste due conferenze fu il Trattato sull'Unione europea siglato dai paesi membri a Maastricht il 7 febbraio del 1992.

Il Trattato sull'istituzione dell'Unione europea ne ha definito la struttura su tre pilastri. Il primo e più importante pilastro costituisce la Comunità europea. Il secondo riguarda la politica estera e la sicurezza comune (PESC). Il terzo è costituito dalla cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni. "La politica comune nell'ambito del diritto penale"³⁵ è stato un nuovo successo per le strutture di potere delle Comunità europee.

³⁴ Vasily VAIDENFEL'D, Viktor VESSEL'S, *Evropa ot A do Ia*, Riga, Alberts XII, 2000, p. 397.

³⁵ Desmond DINAN, *Europe Recast. A History of European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2004, p. 256.

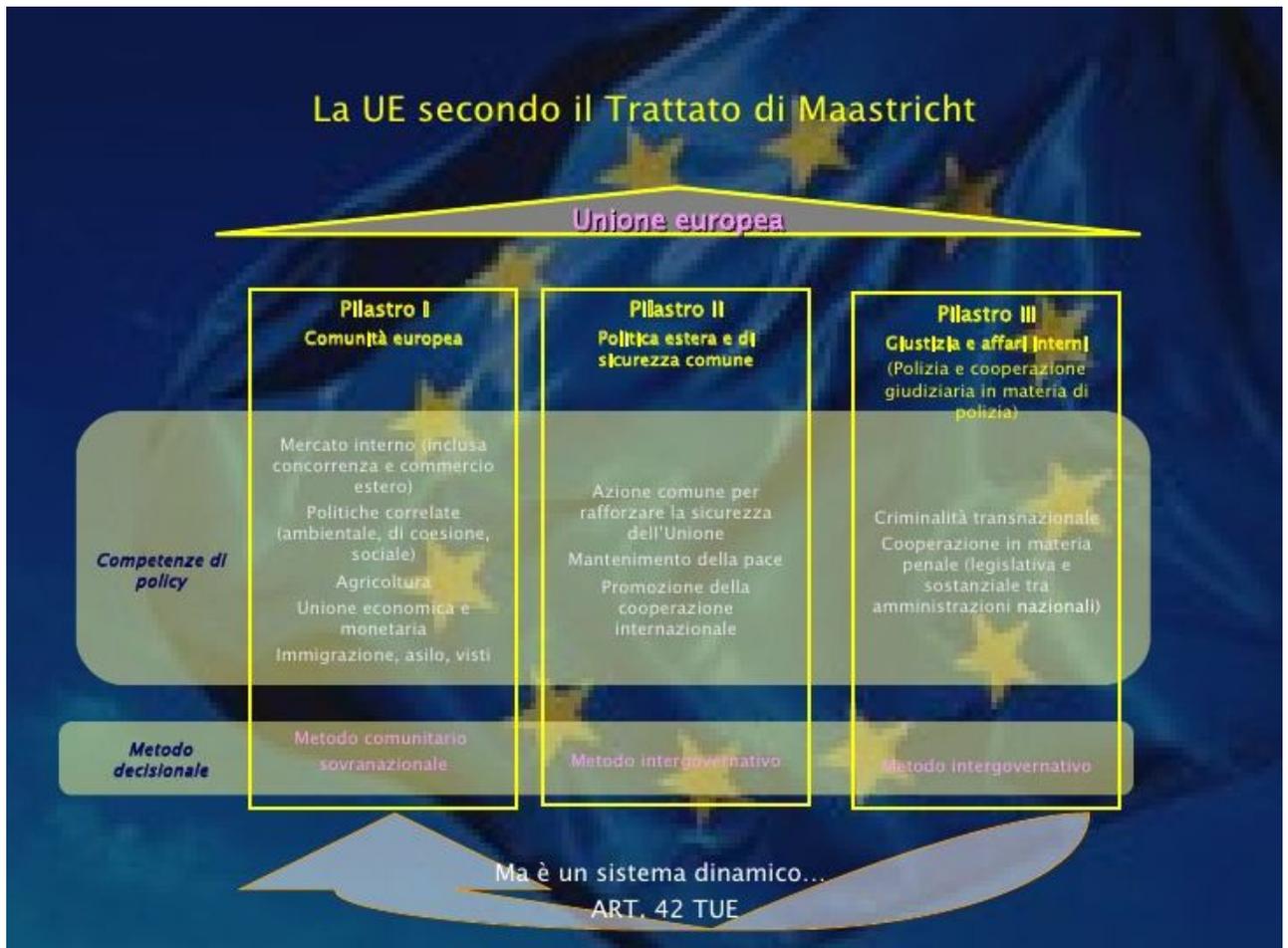


Fig. 1.2 Il sistema dei tre pilastri secondo il Trattato di Maastricht

Il quarto titolo del Trattato “La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni” (CGAI), contenente le disposizioni per il raggiungimento degli obiettivi comuni dell’Unione nel campo della libera circolazione delle persone, ha fissato i seguenti ambiti di attività riguardanti gli interessi comuni dei Paesi membri: la politica di concessione di asilo; le regole di attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e l’attuazione di controlli adeguati; la politica di immigrazione e la politica nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; la politica contro l’assunzione e il commercio degli stupefacenti; la cooperazione giudiziaria in materia civile; la cooperazione giudiziaria in materia penale; la cooperazione doganale; la cooperazione tra le forze di polizia per la prevenzione e la lotta al terrorismo; la cooperazione per la lotta contro le operazioni illecite e altre forme di reati gravi di carattere internazionale, eventualmente connessa con l’organizzazione a livello comunitario di un sistema di scambio d’informazioni all’interno dell’Ufficio europeo di polizia (Europol).

Nell’ambito della politica d’immigrazione erano previste le seguenti norme: 1. le condizioni dell’ingresso e della circolazione in territorio europeo di cittadini dei paesi terzi; 2. le condizioni

del soggiorno di cittadini dei paesi terzi sul territorio dei paesi membri, compreso il ricongiungimento familiare e il rilascio di un contratto di lavoro; 3. la lotta contro l'immigrazione illecita e la clandestinità del soggiorno e del lavoro degli immigrati sul territorio dei Paesi membri.

Negli ultimi anni, l'immigrazione è diventata una delle principali fonti di crescita della popolazione nei paesi europei, e nel periodo che va dal 2004 al 2008, l'UE ha ricevuto tra i tre e i quattro milioni di stranieri. Secondo le previsioni di Eurostat, il ruolo dell'immigrazione nel plasmare la struttura demografica della popolazione europea aumenterà nella misura in cui, dal 2014, la sua popolazione in età lavorativa inizierà a diminuire.

Le statistiche mostrano che entro il 2060, alla luce dell'aumento dei flussi migratori, la popolazione europea salirà a 91 milioni, di cui 59 saranno i "nuovi europei" - i figli di almeno un genitore immigrato - pari a un terzo della popolazione dell'Unione europea. Anche la percentuale della forza lavoro di origine straniera salirà.

Tabella 2: La proiezione dei cambiamenti nella popolazione dell'UE nel periodo 2008-2060 in due versioni: con e senza immigrazione.*

Milioni di persone	Numero decessi	Numero nascite	Incremento naturale	Afflusso immigrazione	Cambiamento della popolazione.	Popolazione al 01/01/2060
Includendo immigrazione	255	305	-50	59	9	505
Escludendo immigrazione	219	301	-82	0	-82	414
Scarto	36	4	32	59	-73	91

*Nel gennaio 2008, la popolazione dell'UE contava più di 495 milioni di persone.

Fonte: Eurostat. EUROPOP2008 convergence scenario. Statistics in Focus. Population and Social Conditions.72/2008

Il Trattato sull'Unione europea dichiara che la cooperazione tra i Paesi membri, nell'ambito della giustizia e degli affari interni, deve corrispondere alla Convenzione europea sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e alla Convenzione

sullo statuto dei rifugiati del 28 luglio 1951, assicurando la tutela delle persone perseguitate per motivi politici³⁶.

Il sesto Titolo del Trattato di Maastricht sulla lotta contro la criminalità ha definito il ruolo e le principali funzioni del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione, dell'Europarlamento e della Corte europea. Il Consiglio, su iniziativa di qualsiasi paese membro oppure della Commissione, è tenuto a intraprendere delle azioni comuni per assicurare la sicurezza interna dell'Unione.

A differenza delle decisioni individuali dei paesi, gli impegni comuni dovevano servire da leva nell'attuazione della lotta contro la criminalità transnazionale. Inoltre, il Consiglio era incaricato di accettare gli accordi di carattere referenziale. In conformità con il Trattato di Maastricht, il Consiglio accoglieva unanimemente tutte le decisioni nel suddetto campo. Per entrare in vigore una decisione doveva essere ratificata da parte di tutti i Paesi membri. La Commissione era tenuta ad informare regolarmente il Parlamento europeo sui problemi sorti. D'altro canto, il Parlamento europeo era un organo consultivo per i Paesi membri sugli aspetti principali della giustizia e degli affari interni così com', era incaricato di fornire delle raccomandazioni al Consiglio ed effettuare l'analisi annuale sugli esiti dell'attività regionali nella realizzazione della cooperazione per la lotta contro la criminalità.

La Corte di giustizia europea è stata autorizzata a trattare le norme sugli atti giudiziari e a deliberare su qualsiasi disputa inerente alla loro attuazione in conformità con le misure formulate nei documenti.

A proposito della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, nel Trattato di Maastricht era prevista l'istituzione di un Comitato di coordinamento, il cosiddetto Comitato K.4, in virtù dell'articolo 4 del Trattato riguardante la sua istituzione. Di questo Comitato fa parte un gruppo di gestione responsabile della politica d'immigrazione e della concessione di asilo politico. Il suo ruolo è quello di una più attiva partecipazione in questo campo e dell'organizzazione delle riunioni per i dibattiti nel Consiglio.

Il Consiglio dei ministri degli interni e della giustizia si è riunito per la prima volta il 29-30 novembre del 1993. Esso ha assunto le funzioni di un gruppo speciale sui problemi dell'immigrazione. La sua prima seduta fu dedicata all'organizzazione della sua futura attività, e fu stabilito un incontro dei ministri una volta ogni sei mesi.

³⁶ Klaus-Diter BORHARDT, *Evropeiskaia integracija: proishozhdenie i razvitie Evropeiskogo Souza* [Integrazione europea: L'origine e lo sviluppo dell'Unione europea], Mosca, 1999, p. 17.

Nel capitolo K.1 del Trattato sull'Unione europea, l'Europol viene menzionato per la prima volta come organo tenuto ad attuare lo scambio d'informazioni tra i Paesi membri, nel settore della lotta contro la criminalità che oltrepassa l'ambito nazionale. Il primo passo sulla via dell'istituzione di quest'organizzazione è stato la fondazione, nel 1994, dell'Unità antidroga di Europol (Europol Drugs Unit – EDU). Tale Unità è stata creata per fronteggiare la diffusione di una particolarmente attiva (dopo l'immigrazione clandestina) narcocriminalità. Col tempo però, la denominazione dell'Unità ha acquisito un significato simbolico. L'atto comune 95/73/JHA del 10 marzo 1995 ha allargato i poteri dell'EDU³⁷. Essa ha iniziato a occuparsi dell'analisi delle informazioni e dei dati dei servizi segreti della polizia, così come dello scambio d'informazioni tra gli Stati dell'Unione europea non soltanto sul traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, ma anche sul traffico illecito di materie nucleari e radioattive, sui reati in cui sono coinvolte le reti illegali per il trasferimento dei clandestini nei paesi dell'Ue, sul traffico di autoveicoli rubati, sulle organizzazioni criminali implicate nell'attività di riciclaggio di denaro sporco. Per il sostegno degli organi di polizia dei Paesi membri dell'Ue, allo scopo di rafforzare l'efficacia nella lotta contro i suddetti crimini, nell'ambito dell'EDU sono state attuate le seguenti norme: lo scambio dei dati personali dei malviventi; la preparazione dei rapporti e delle segnalazioni analitiche sulla criminalità in base ai dati comuni ricevuti dai Paesi membri o dalle altre fonti; la prestazione del supporto tecnico per le indagini e le operazioni in corso, effettuate dagli organi giudiziari dei paesi dell'Ue sotto il controllo di quelli che hanno la responsabilità di queste indagini e operazioni.

Il Consiglio dei Ministri della giustizia e degli affari interni dei Paesi membri dell'UE, tenutosi il 20-21 giugno del 1994, ha nominato quale coordinatore dell'EDU, Jürgen Storbeck, dell'Ufficio federale delle indagini in ambito penale della Repubblica federale di Germania³⁸. Il budget dell'Unità è stato fornito dai paesi dell'Unione, e nel 1996, soltanto per la creazione del Sistema computerizzato (TECS), sono stati stanziati 1,4 milioni di ECU (1,8 milioni di dollari). L'EDU è il fondatore dell'Ufficio europeo di polizia, che ancora oggi è ben funzionante: il coordinatore Jürgen Storbeck ha guidato quest'Ufficio e ora il Sistema computerizzato (TECS) continua ad essere lo strumento basilare di Europol.

Così, il Trattato di Maastricht è stato il primo trattato che ha attivato, per volontà dei paesi membri, una cooperazione nell'ambito della sicurezza interna e della lotta contro la criminalità. Comunque, gli ordinamenti del trattato di Maastricht in questo campo non rispondevano in

³⁷ Mihail KASHKIN, *Pravo Evropeiskogo Souza*, [Diritto dell'Unione europea] Mosca, 2002, p.193

³⁸ Vitalyi BEZBAHA, Anatolyi KAPUSTIN, Vasilyi PUCHINSKYI, *Pravo Evropeiskogo Souza: pravovoe regulirovanie torgovogo oborota* [Diritto dell'Unione europea: regolamentazione giuridica del commercio], Mosca, Zerzalo, 1999, p. 179

maniera completa alle dimensioni del problema, argomento sul quale la Commissione europea ha fatto più volte delle dichiarazioni.

Nel 1995 fu avviata la preparazione di una Conferenza intergovernativa alla fine della quale fu prevista la sottoscrizione di un nuovo Trattato sull'Unione europea. La Commissione ha istituito un gruppo di lavoro per l'organizzazione della Conferenza, col compito della revisione delle norme del Titolo VI del Trattato sull'Ue e della loro attuazione.

Le realizzazioni di Maastricht nell'ambito dell'Interno e della Giustizia hanno ricevuto, dalla letteratura scientifica, essenzialmente la stessa valutazione: "il metodo migliore di cooperazione intergovernativa"; "né solo intergovernativo né solo comunitario, questo metodo può essere classificato come una forma di cooperazione, che contiene alcuni elementi del metodo intergovernativo, ma in salsa comunitaria"³⁹.

Pertanto, il trattato di Maastricht rifletteva l'attuale tendenza alla cooperazione già esistente tra i governi, e un anno dopo si materializzò al vertice del Consiglio europeo di Copenaghen, sotto forma di una serie di accordi, tra cui l'espulsione degli immigrati clandestini. Tuttavia, il Parlamento europeo ha applicato il Trattato di Maastricht in materia di affari interni e giustizia in maniera "limitata": l'UE ha continuato a operare attraverso negoziati intergovernativi, anche se appariva l'obbligo di consultare il Parlamento europeo e di tenerlo informato sui temi di attualità. La Commissione ha ottenuto solo un diritto parziale di partecipazione, riducendo anche, in sostanza, le funzioni consultive, ed è il Parlamento Europeo che, appunto dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, ha iniziato a far trapelare la continua segretezza che fino ad allora aveva caratterizzato la cooperazione europea in materia di politica d'immigrazione⁴⁰.

Tuttavia, in un rapporto preparato per la Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996-1997, la Commissione ha osservato che una dichiarazione del principio della libertà di circolazione non è sufficiente. La sua applicazione pratica dipende da una serie di direttive che sono imperfette e confuse, e richiedono una sistematizzazione. Per quanto riguarda le disposizioni del Trattato relative alla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni per il Parlamento europeo, sono state emanate due direttive del Consiglio nel dicembre 1993 e nel 1994, che hanno permesso di tenere elezioni per il Parlamento europeo, con la partecipazione dei cittadini dell'Unione⁴¹.

³⁹ *Le Traite de Maastricht: Genese, Analyse, Commentaires*, Brussels, Bruylant, 1993, p. 49; Cornelius DE JONG, *Towards a European Immigration Policy under the Treaty on European Union*, in *Towards a European Immigration Policy*, a cura di G. D. Korella e P. M. Twomey, Brussels, European Interuniversity Press, 1993, p. 53.

⁴⁰ "European Parliament News". 12-16 luglio 1993.

⁴¹ *Intergovernmental Conference 1996. Commission Report for the Reflexion group*, Brussels, Luxembourg, European Commission, 1995, p. 20.

Inoltre, il trattato ha sottolineato che la questione della cittadinanza di uno stato membro viene decisa esclusivamente sulla base del diritto nazionale: la politica nei confronti degli immigrati provenienti da paesi terzi, compresa l'integrazione degli immigrati che risiedono legalmente nell'Unione europea, resta di competenza delle autorità nazionali. La Germania, di conseguenza, ha dovuto risolvere da sola il problema di limitare l'afflusso dei rifugiati, e lo ha fatto modificando l'articolo 16 della Legge fondamentale, cosicché, a partire dal 1° luglio 1993, il paese ha cominciato ad adottare una modalità più rigida di accoglienza dei rifugiati⁴².

L'emergere del terzo pilastro ha avuto un impatto significativo sullo sviluppo del quadro istituzionale dell'Unione europea. Prima di tutto, il nuovo modello ha formalizzato le relazioni tra la Comunità e gli Stati membri. Inoltre, la fase iniziale di sviluppo delle forme di cooperazione nel settore degli Interni e della Giustizia è stata inserita nel terzo pilastro⁴³, e ciò ha aumentato in modo significativo il ruolo delle "soft law" - le norme che hanno un effetto più politico che giuridico, ma che tuttavia influenzano in modo determinante i processi degli Interni e della Giustizia.

Il "terzo pilastro" nelle fonti comunitarie alla luce del Trattato di Maastricht

Le disposizioni sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni - che costituiscono, come si è visto, il Titolo VI del trattato di Maastricht (TUE) - non erano inserite dunque nei trattati istitutivi (TCE), né apportavano modifiche alle norme in essi contenute. Pertanto, il Titolo VI nella sua interezza, pur annoverandosi nel contesto delle politiche e degli obiettivi dell'Unione, disciplinava un settore che, sulla base dell'originaria impostazione del trattato di Maastricht, fuoriusciva dall'alveo delle competenze comunitarie in senso stretto. Ciò produceva, tra le altre, due rilevanti conseguenze:

- l'impossibilità di far ricorso in tale settore ai tipici strumenti normativi del diritto comunitario rappresentati dai regolamenti, dalle direttive e dalle decisioni. Infatti, l'art. K3 del trattato di Maastricht prevedeva, come si è visto, soltanto la possibilità di adottare posizioni comuni ed azioni comuni e di elaborare schemi di convenzioni, e l'art. K8 - che pur richiamava espressamente l'applicabilità di alcune disposizioni contenute nei Trattati (in particolare di quelle regolanti il funzionamento del Consiglio, della Commissione e del Parlamento) - non faceva

⁴² Alan PHILIP, *Union Immigration Policy. Phantom, Fantasy or Fact?*, in "West European Politics", Vol.17, n. 2 (1994), p. 172.

⁴³ Francis SNYDER, *Institutional Development in the European Union: Some Implications of the Third Pillar*, in *The Third Pillar of the European Union*, a cura di Jorg Monar e Roger Morgan, Brussels, European Interuniversity Press, 1994, pp. 92-93.

alcun riferimento all'art. 189 del Trattato CE (divenuto, nel testo consolidato con il Trattato di Amsterdam, l'art. 249⁸), che elenca, per l'appunto, gli strumenti normativi tipici delle istituzioni comunitarie;

- l'impossibilità per la Corte di Giustizia di esercitare qualsiasi giurisdizione in tale settore. L'unica eccezione a tale assetto normativo era prevista dall'art. K9, in base al quale il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, poteva decidere il passaggio - da cui il nome di "passerella" - nella sfera di applicazione delle procedure comunitarie (art. 100C del Trattato istitutivo) delle materie indicate nei punti da 1 a 6 dell'art. K1 (cioè la politica dell'immigrazione, la lotta alla tossicodipendenza e alle frodi, la cooperazione giudiziaria in materia civile), raccomandando agli Stati membri di adottare tale decisione conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'art. 100C - inserito nella parte del trattato istitutivo relativa al ravvicinamento delle legislazioni - prevedeva, infatti, l'adozione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata (dal 1° gennaio 1996) di disposizioni in materia di visti per l'attraversamento delle frontiere esterne agli Stati membri. Tale norma è stata, peraltro, successivamente abrogata dal trattato di Amsterdam, a causa del trasferimento alla materia comunitaria di una parte del terzo pilastro, che - come più innanzi si vedrà - ha riguardato proprio le politiche dell'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile. Nondimeno, il trattato di Amsterdam ha mantenuto, senza porre limiti ai settori che possono esserne oggetto, una clausola di "comunitarizzazione" nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, disciplinata dal Trattato sull'Unione Europea⁴⁴.

Gli strumenti del "terzo pilastro" nel trattato di Maastricht

Si è ritenuto che le previsioni del trattato di Maastricht (TUE) innanzi esposte prestassero il fianco ad alcune considerazioni critiche, tra le quali⁴⁵:

- l'eccessiva lentezza del processo decisionale, spesso dovuta alla frequente previsione del principio dell'unanimità;

- il frequente ricorso, da parte del Consiglio, ad atti normativi non vincolanti ("posizioni comuni", "azioni comuni"), talora di complessa qualificazione giuridica e di difficile collocazione nel sistema delle fonti comunitarie, in un settore che necessiterebbe di una regolamentazione di rango legislativo;

⁴⁴ Nicoletta PARISI, Dino Guido RINOLDI, *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, Giappichelli Editore, 1996.

⁴⁵ Antonio TIZZANO, *Brevi note sul "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, in "Il diritto dell'Unione europea", n. 2 (1996), p. 395.

- la limitata partecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale e di controllo degli atti adottati dal Consiglio, affidata a forme di consultazione anche non immediatamente collegata all'adozione di un atto, ovvero all'informazione preventiva;

- la sostanziale assenza di un controllo giurisdizionale affidato alla Corte di giustizia⁴⁶, salva diversa disposizione contenuta nelle Convenzioni di cooperazione giudiziaria concluse ai sensi dell'art. K3.

In definitiva, le disposizioni sulla giustizia e gli affari interni introdotte dal trattato di Maastricht non sembravano fornire alcun obiettivo preciso di cooperazione nei settori elencati dall'art. K1, che venivano soltanto descritti come "materie di interesse comune". Sul piano concreto, contrariamente a quanto avveniva per le altre principali politiche comunitarie, nel Trattato di Maastricht non era precisato alcun obiettivo politico relativamente alla politica di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni⁴⁷.

Le considerazioni sopra esposte facevano emergere la necessità che almeno una parte dei settori costituenti il terzo pilastro venisse trasferita nell'ambito del trattato istitutivo (TCE). In tale ambito, la "comunitarizzazione" di tali materie appariva motivata, tra le altre, dalle seguenti considerazioni:

- la situazione attuale è improntata ad un'assenza totale di coerenza nell'azione. Il legame profondo che intercorre fra gli affari interni e giudiziari e alcuni settori di competenza comunitaria pone seri problemi di definizione. L'esperienza insegna che la sovrapposizione delle procedure e degli strumenti paralizza il lavoro comune;

- l'Unione deve pertanto garantire maggiore coerenza fra gli obiettivi e i mezzi della sua azione in modo da renderli più efficaci e trasparenti. Tale opera di chiarimento agevolerà altresì l'azione dell'Unione e le sue relazioni con l'esterno;

- nel concreto, gli Stati membri si misurano tutti con la stessa realtà, ovverosia quella che le questioni di sicurezza interna si inseriscono in un contesto internazionale. Il traffico di stupefacenti, le frodi, i problemi connessi con l'immigrazione e l'asilo non conoscono frontiere;

- per soddisfare sia il bisogno di sicurezza sia gli interessi dei cittadini, l'Unione deve pertanto far fronte alla sfida dell'internazionalizzazione;

- data l'interdipendenza e la globalizzazione dei problemi, è gioco forza constatare che è indispensabile, e nell'interesse comune degli Stati membri, stabilire un approccio globale che

⁴⁶ Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 1998, p. 393 ss., con nota di C. Novi, La competenza della Corte di giustizia in materia di atti contemplati dal titolo VI del trattato UE).

⁴⁷ Cfr. Jorg MONAR, *Giustizia e affari interni nel Trattato di Amsterdam: sviluppi e carenze di una "comunitarizzazione"*, "Europa-Europe", I (1998), p. 116.

consenta di gestire politicamente settori alla cui efficace regolamentazione le autorità nazionali non riescono più a provvedere da sole⁴⁸.

Il Trattato firmato a Maastricht ha segnato una svolta determinante nel processo d'integrazione europea. Il Trattato, che istituisce l'Unione Europea, consacra da un lato il consolidamento dell'obiettivo economico originale della Comunità, ossia la costruzione di un Mercato Unico, e dall'altro lo sviluppo di un'Unione sempre più integrata sotto il profilo politico. Tutto ciò ha creato i presupposti per lo sviluppo di nuovi settori di azione tra gli Stati membri: al pilastro comunitario (sull'integrazione economica) vengono affiancati rispettivamente il pilastro di cooperazione nel settore della Politica Estera e di Sicurezza Europea e quello di Coordinamento nella Giustizia e negli Affari Interni.

Si può quindi affermare con cognizione di causa che quelle della sicurezza e della giustizia siano due tra le grandi innovazioni introdotte a Maastricht.

1.3. La riforma del terzo pilastro nel Trattato di Amsterdam e la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia

L'Olanda, che presiedeva le istituzioni dell'Ue nel 1997 nelle Conferenze intergovernative di Bruxelles e di Roma, ha proposto di creare nell'Unione una zona di libertà, di sicurezza e di giustizia. Tale proposta è stata inclusa nel Trattato di Amsterdam che ha introdotto delle grandi modifiche nel Trattato sull'Unione europea, specialmente in quelle parti di essa che riguardavano la cooperazione dei Paesi membri in materia di diritto penale. Il suddetto trattato ha modificato completamente il sesto Titolo del Trattato di Maastricht e la formulazione "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" è stata adottata ufficialmente.

La condizione principale per la formazione di tale spazio consisteva nello spostamento delle norme, riguardanti la concessione di asilo politico e l'immigrazione, dalla sfera della cooperazione intergovernativa alle competenze della Comunità. Era necessario risolvere il problema dell'organizzazione della difesa e della sicurezza, così come elaborare la procedura di una "cooperazione rafforzata"⁴⁹.

Il presidente della Commissione dell'Unione europea J.Santer vide la base di una stretta ed approfondita cooperazione, nella collaborazione armoniosa tra le forze di polizia e nella lotta comune, e a livello sovranazionale, contro la criminalità e l'immigrazione clandestina⁵⁰.

⁴⁸ Europa.eu, http://europa.eu/scadplus/constitution/objectives_it.htm, ultima cons.:16.12.2012.

⁴⁹ Treaty on European Union, Article K.2 (OJ C 191 of 29 July 1992, p. 1).

⁵⁰ Treaty on European Union, Article K.3 (2c) (OJ C 191 of 29 July 1992, p. 1).

Il capitolo 40 (ex K.12) del Trattato di Amsterdam prevede una stretta cooperazione delle forze di polizia e delle corti in materia di diritto penale. Essa concede ai Paesi membri, intenti ad attuare la cooperazione rafforzata, una possibilità di utilizzare le istituzioni, le procedure e i meccanismi fissati dagli accordi. Tale cooperazione stabilisce di: a) rispettare le funzioni dell'Unione europea e gli obiettivi dichiarati nel Titolo VI; b) avere l'obiettivo di concedere all'Unione la possibilità di progredire velocemente nell'ambito della libertà, sicurezza e giustizia⁵¹.

Oltre alla cooperazione tra le forze di polizia, il Trattato di Amsterdam prevede una più stretta collaborazione tra altre autorità competenti, quali quelle doganali e processuali. Il Trattato prevedeva la prevenzione e la soppressione dell'attività dei gruppi della criminalità organizzata, attraverso l'armonizzazione delle norme del diritto penale dei Paesi membri.

Il Trattato di Amsterdam ha allargato il concetto di cooperazione tra le forze di polizia. Oltre alla collaborazione operativa tra gli organi competenti allo scopo di prevenire, individuare e investigare sui reati penali, la cooperazione comprende: la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni pertinenti, comprese quelle in possesso dei servizi incaricati dell'applicazione della legge riguardo segnalazioni di transazioni finanziarie sospette, nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati personali; la cooperazione e le iniziative comuni in settori quali la formazione, lo scambio di ufficiali di collegamento, l'uso di attrezzature, la ricerca in campo criminologico; la valutazione comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

L'Europol è stato menzionato per la prima volta nel Trattato di Maastricht; il Trattato del 1997 ha prestato una particolare attenzione a tale organismo, concedendo al Consiglio dell'Unione europea le seguenti funzioni:

- mettere l'Europol nella condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuoverne il coordinamento e l'attuazione, di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese le azioni operative di unità miste, cui partecipano i rappresentanti dell'Europol con funzioni di supporto;
- adottare misure che consentono ad Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri, di svolgere e coordinare le proprie indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possano esser messe a disposizione degli Stati membri, per assisterli nelle indagini relative ai casi di criminalità organizzata;

⁵¹ Uryi BORCO, *Evropeiskiyi Souz na poroge XXI* [L'Unione europea nel XXI secolo], Mosca, URSS, 2001, p. 203.

- promuovere accordi di collegamento tra gli organi inquirenti, sia della magistratura che della polizia, specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta collaborazione con l'Europol;
- istituire una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transfrontaliera⁵².

Grazie alle sue nuove mansioni, l'Europol si è trasformata da organizzazione con un'attività limitata, a una struttura della giustizia realmente operativa⁵³.

La cooperazione attiva nella sfera della giustizia in materia penale comprende: il sostegno degli organi competenti dei Paesi membri nell'attuazione dell'estradizione; la prevenzione dei conflitti giurisdizionali tra Stati membri; la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri.

In conformità con il Trattato del 1997, è stato deciso di attuare, nei limiti del Consiglio dell'Unione, il ravvicinamento delle disposizioni normative e dei regolamentari del diritto penale dei paesi membri. Questi sono stati autorizzati a prendere delle decisioni normative, però l'attuazione di tali decisioni è eseguita a livello sovranazionale. Il Trattato di Amsterdam prevede il passaggio graduale dal sistema dell'unanimità nell'adozione delle decisioni riguardanti la giustizia e gli affari interni, al sistema della maggioranza dei voti. In effetti, però, è diffusa la votazione a maggioranza qualificata quando la deliberazione di un progetto dell'atto giudiziario è considerata valida se ha ottenuto almeno sessantadue voti favorevoli sugli ottantasette membri del Consiglio.

Su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può: adottare posizioni comuni che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica; adottare decisioni quadre per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni quadre sono vincolanti per gli Stati membri quanto il risultato da ottenere, salvo restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta. Il Consiglio può adottare decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del presente titolo, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Queste decisioni sono vincolanti e non hanno efficacia diretta. Il Consiglio può stabilire convenzioni di cui raccomanda l'adozione agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

⁵² Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), "Official Journal" (1995), p.1-32.

⁵³ Sifry i fakty: Otdel Evropola po bor'be s narkotikami [Dipartimento delle droghe Europol], "Evropa" (1996). - №6(29), p. 11.

Il sistema delle norme giuridiche della cooperazione tra le forze di polizia e tra gli organi giudiziari è definito con l'abbreviazione JHA (la variante inglese) oppure JAI (la variante francese). L'acronimo significa "cooperazione nell'ambito della giustizia e degli affari interni". Per esempio, abbiamo l'atto comune del Consiglio sull'istituzione della Rete europea d'informazione nell'ambito della giustizia (98/428/JHA), la decisione quadro del Consiglio sul mandato d'arresto europeo (2002/584/JHA), la decisione del Consiglio sulla creazione di Eurojust (2002/187/JHA). Tali disposizioni legislative e regolamentari definiscono la loro sfera di attuazione, l'anno dell'approvazione e anche il numero di registrazione.

I documenti approvati nell'ambito del diritto penale iniziano a essere pubblicati sul giornale ufficiale dell'Unione europea (Official Journal of the European Union) nella sezione "L" (Legislation), "Legislazione".

In conformità col Trattato di Amsterdam, il terzo pilastro è stato incluso nella giurisdizione della Corte delle Comunità europee. La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione delle decisioni adottate nei limiti del terzo pilastro. Essa ha anche la competenza di risolvere i problemi sorti tra i Paesi membri a proposito della validità e dell'interpretazione delle misure per l'applicazione di tali documenti.

La Corte di giustizia non ha la competenza di riesaminare la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge, e non è competente a salvaguardare la sicurezza interna. La Corte dell'Ue ha la competenza di riesaminare la legittimità delle decisioni quadro e delle decisioni sui ricorsi avanzati da uno Stato membro o dalla Commissione, per incompetenza, per violazione delle forme sostanziali delle procedure o per violazione delle norme regolamentari. Nei limiti della cooperazione tra le forze di polizia e degli organi giudiziari, la Corte europea è tenuta a risolvere le controversie tra gli Stati membri oppure tra gli Stati membri e la Commissione europea.

Attraverso il Consiglio, l'Ue realizza la sottoscrizione degli accordi internazionali secondo i regolamenti del terzo pilastro. Per il carattere della sua realizzazione, questa competenza è simile a quella del secondo pilastro sull'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune. Questo significa che, nell'arena internazionale, gli interessi dell'Unione sulle questioni della cooperazione di polizia e delle corti nella sfera del diritto penale, saranno rappresentati dal Presidente del Consiglio e dal Segretario generale del Consiglio⁵⁴. Nelle specifiche organizzazioni internazionali, i Paesi membri coopereranno per rafforzare le posizioni comuni e si terranno reciprocamente informati. Per la realizzazione delle norme del Titolo VI, il Consiglio

⁵⁴ Gul'nara SHAIHUTDINOVA, *Prodvintoe sotrudnichestvo gosudarstv v Evropeiskom prave* [Una maggiore cooperazione tra i paesi della legge europea], Kazan' 2007, p.155 - 192.

delibera all'unanimità l'accordo con gli altri paesi oppure con le organizzazioni internazionali sull'adozione delle decisioni che sono effettuate in base alla deliberazione unanime del Consiglio, su raccomandazione del suo Presidente. Se il rappresentante di uno Stato membro del Consiglio dichiara che la decisione deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale, tale decisione non è vincolante per quel paese, mentre gli altri membri del Consiglio possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio.

Un altro motivo per la riforma del terzo pilastro è stata l'integrazione, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, delle norme del Trattato di Schengen, compresi gli atti normativi e altre fonti adottate in base agli ordinamenti di Schengen. L'integrazione degli Accordi di Schengen è fissata nel Protocollo sull'incorporamento dell'acquis di Schengen⁵⁵. In conformità con questo Protocollo, il Comitato esecutivo di Schengen è sostituito dal Consiglio dell'Unione europea. In primo luogo, il Consiglio è tenuto a garantire l'eliminazione di tutti i controlli alle frontiere comuni, sia per la circolazione dei cittadini degli Stati membri che per le persone dei paesi terzi che si trovano nel territorio dell'Ue. Quindi, il Consiglio è tenuto a prendere le misure necessarie per l'attraversamento delle frontiere esterne nel mantenimento della sicurezza. Di tali misure fanno la parte i seguenti punti: le procedure standard che adottano i Paesi membri nell'attraversamento delle frontiere da parte di persone fisiche; le regole del rilascio del visto per il soggiorno nel territorio dell'Unione; il regolamento sul visto unico⁵⁶.

E' da notare come progressivamente e in modo rilevante sia cambiata tutta la struttura istituzionale del processo di Schengen. Il 1° maggio del 1999, il Consiglio ha istituito la procedura dell'incorporamento del Segretariato di Schengen nel Segretariato generale del Consiglio. Alla realizzazione delle nuove decisioni, e al controllo della loro esecuzione, partecipano anche altre istituzioni europee, quali la Commissione europea, il Parlamento europeo e La Corte di giustizia delle Comunità europee. La legislazione di Schengen, che rappresentava gli accordi e gli atti del diritto internazionale, è stata sostituita dalle norme legislative e regolamentari della Comunità europea e dell'Unione. Una parte dei regolamenti del diritto di Schengen ha perso la sua validità giuridica, un'altra parte ha successivamente cambiato la sua natura giuridica, ed è stata inclusa nel diritto dell'Unione Europea.

Con l'adozione degli Accordi di Schengen da parte dei paesi dell'Unione europea, si sono allargate le competenze degli organi di polizia nazionale in conformità con gli articoli 40 e 41 della Convenzione di Schengen del 1990; è stato abolito il controllo sulle frontiere interne;

⁵⁵ Uryi BORCO, *Evropeiskyi Souz na poroge XXI*, cit., p. 205.

⁵⁶ *Dogovor o Evropeiskom Souze: konsolidirovannaia versia*, in *Konsolidirovannaia versia Dogovora o ES i dogovora, uchrezhdaushego Evropeiskoe Soobshestvo. st. 40*, a cura di Uryi Borko, Mosca, Interdialekt+, 2001, p. 34.

inoltre, a tutti i servizi di polizia, è stato dato l'accesso al Sistema d'informazione di Schengen contenente tutti i dati investigativi.

La Gran Bretagna e l'Irlanda non hanno aderito alle risoluzioni della Conferenza di Schengen riguardo la trasparenza delle frontiere. Il Protocollo, però, lascia loro la possibilità di notificare per iscritto al presidente del Consiglio, che hanno la volontà di partecipare a una delle iniziative concrete nell'ambito della cooperazione. Di tali possibilità hanno usufruito sia la Gran Bretagna che l'Irlanda. Nel marzo del 1999, la Gran Bretagna ha espresso l'intenzione di collaborare nelle questioni riguardanti la cooperazione di polizia e delle corti in materia penale, la lotta antidroga e il Sistema d'informazione di Schengen. La decisione a riguardo è stata adottata il 29 maggio del 2000 e, nel giugno del 2001, l'Irlanda ha rivolto una richiesta di adesione alle stesse disposizioni dell'acquis di Schengen. Il Consiglio ha approvato le decisioni il 28 febbraio del 2002⁵⁷.

La cooperazione rafforzata nell'ambito della lotta contro la criminalità non si è limitata all'attuazione del Trattato di Amsterdam. Gli organismi direttivi istituzionali dell'Unione europea hanno elaborato e adottato degli atti normativi e giuridici ai fini dello sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Così, il 18 dicembre del 1997, è stata approvata la Risoluzione sull'identificazione delle priorità nella cooperazione, nell'ambito della giustizia e degli affari interni relativa al periodo che va dal 1° gennaio 1998 fino alla data dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. L'obiettivo di tale risoluzione era il coordinamento della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito delle sostanze stupefacenti, la corruzione e la frode, che minano gli interessi finanziari della Comunità, contro la tratta di esseri umani, la pirateria e l'immigrazione clandestina. Il ruolo specifico nella lotta contro il narcotraffico è assegnato agli organi giudiziari, doganali e alla polizia. Per un miglioramento della cooperazione della polizia, la risoluzione si sofferma sull'attuazione della Convenzione su Europol, così come sulla formazione del personale di polizia attraverso l'organizzazione di un piano di studio europeo e l'istituzione dell'Associazione dei collegi europei di polizia (Association of European Police Colleges, AEPC). È notevole che nella detta risoluzione, si parli per la prima volta della necessità di creare una rete giudiziaria europea⁵⁸.

Il 19 marzo del 1998, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato l'azione comune che istituisce un programma comune di scambi, di formazione e di cooperazione tra i servizi

⁵⁷ *Dogovor o Evropeiskom Souze: konsolidirovannaia versia*, in *Konsolidirovannaia versia Dogovora o ES i dogovora, uchrezhdaushego Evropeiskoe Soobshestvo. st. 40* [Trattato sull'Unione europea], a cura di. Uryi Borko, Mosca, Interdialekt+, 2001, p. 28 - 29.

⁵⁸ Natalia SHENFELDER, Rezhina ZILBERBERG, *Na puti k seli. Itogi Amsterdamskogo dogovor* [Sulla strada per il successo. I risultati del trattato di Amsterdam], in "Internationale politik. Evropa: Progress ili zastoi? 1997, 11, p.21.

amministrativi competenti e responsabili della lotta contro la criminalità organizzata (il programma Falcone)⁵⁹. Il programma era previsto per cinque anni, dal 1998 al 2002, e prevedeva un approccio rafforzato e allo stesso tempo semplificato nella lotta su larga scala contro la criminalità organizzata, oltre che nell'eliminazione degli ostacoli alla cooperazione in questa sfera tra i paesi dell'Unione. Questo Programma ha coinvolto tutti gli organi competenti dei paesi membri attivi nella lotta contro la criminalità organizzata: le corti, le magistrature, le polizie, gli organi doganali, le forze governative responsabili per la riscossione delle tasse, gli organi impegnati nella lotta contro le attività di frode e di corruzione, gli istituti di ricerca scientifica e di formazione scolastica. Per realizzare i propri traguardi, il Programma Falcone ha utilizzato i seguenti strumenti: la formazione del personale degli organi giudiziari competenti, programmi di tirocinio, organizzazione d'incontri e di seminari; l'attività operativa (temporanei viaggi di lavoro degli esperti incaricati) attraverso la partecipazione all'attività dell'Ufficio europeo di polizia; lo scambio di tecniche e informazioni (l'impostazione delle reti di comunicazione tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge, lo sviluppo di database e reti elettroniche per la trasmissione dei dati contenenti la legislazione e il diritto di precedenza nella lotta contro la criminalità). Detta disposizione dell'Azione Comune ha costituito in seguito la base per l'istituzione della rete giudiziaria europea.

In conformità con il Programma Falcone, la Commissione è diventata responsabile per la realizzazione degli obiettivi posti dallo stesso Programma e per il sostegno finanziario. Per la realizzazione di questo Programma è stato stabilito un budget di dieci milioni ECU⁶⁰. La Commissione è tenuta a presentare al Parlamento e al Consiglio europeo il resoconto annuale sull'attività svolta.

Il 29 giugno del 1998, a Lussemburgo, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato l'Azione Generale sulla fondazione della rete giudiziaria europea, che funziona con successo ancora oggi. Tale rete è finalizzata a realizzare una cooperazione efficace tra le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione europea.

La modifica del terzo pilastro a norma del trattato di Amsterdam è proseguita con l'elaborazione di un piano d'azione da parte del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione, presentato nel summit a Vienna nel mese di dicembre del 1998. Questo piano

⁵⁹ Sergei KASHKIN, Pavel KALINICHENKO, Aleksandr CHETVERIKOV, *Vvedenie v pravo Evropeiskogo Souza* [Introduzione al diritto europeo], Mosca, Eksmo, 2008, p. 157.

⁶⁰ Vladimir ASTAPENKO, *Evoluzia Evropeiskogo Souza v svete polozhenyi Amsterdamskogo dogovora 1999 goda* [L'evoluzione dell'Unione europea alla luce delle disposizioni del trattato di Amsterdam nel 1999], Mosca, 2000, p. 106.

d'azione è diviso in due parti: la prima descrive nel dettaglio i concetti di "libertà", "sicurezza" e "giustizia", la seconda contiene delle raccomandazioni concrete e degli orientamenti da seguire.

Naturalmente, i principi fondamentali del Trattato sono strutturalmente collegati tra loro. E' impossibile garantire la libera circolazione delle persone nei limiti delle frontiere interne dell'Unione, l'occupazione professionale in qualsiasi Stato dell'Unione europea e la difesa dei diritti fondamentali dell'uomo, senza il sostegno di un'efficace cooperazione giudiziaria tra le forze di polizia e giustizia.

Il Piano d'azione di Vienna include la responsabilità per la realizzazione della lotta contro il traffico di stupefacenti, la tratta degli esseri umani, il terrorismo, il crimine contro i minori, la corruzione, la frode. Il capitolo "La cooperazione di polizia" concede due anni, dal momento della notifica del Trattato di Amsterdam, per l'adempimento delle richieste espresse nella Convenzione sull'Europol del 1995, entrata in vigore il 1° luglio del 1999.

Le proposte contenute nella seconda parte del Piano d'azione di Vienna sono state decise nei dettagli a Tampere, nel summit del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre del 1999. In questa riunione straordinaria sono stati trattati i principali temi di discussione e sono state adottate delle decisioni su una serie di questioni importanti.

I capi di Stato e di governo hanno riconosciuto la necessità di adottare un sistema unico per la concessione di asilo politico nel territorio dell'Unione europea. Si sono espressi per una convergenza graduale dei sistemi giudiziari dei Paesi membri. Il primo passo nella realizzazione di questo problema è stata l'elaborazione dei principi del reciproco riconoscimento delle sentenze dei Tribunali nazionali nell'ambito delle procedure civili. Tale innovazione nel sistema giudiziario degli Stati membri è stata applicata allo scopo di concedere alla popolazione dell'Unione europea la possibilità di rivolgersi al tribunale di qualsiasi Paese membro nelle stesse condizioni del proprio paese, e di non permettere ai malviventi di approfittare delle divergenze nei sistemi di giustizia nazionale. Bisogna sottolineare che questa cooperazione tra i sistemi giudiziari ha costituito il presupposto per la successiva formazione dell'Azione comune europea.

Per agevolare uno sviluppo efficace della lotta contro la criminalità organizzata, è stata presa la decisione di istituire un'unità composta da pubblici ministeri, magistrati e funzionari di polizia distaccati da ogni Stato membro. Quest'unità è divenuta il prototipo dell'Eurojust.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la politica interna degli Stati membri nell'ambito della procedura penale e del sistema giudiziario è stata completamente riorganizzata. Da questo momento in poi, tutti gli Stati membri hanno cominciato a prestare una particolare attenzione al terzo pilastro dell'Unione europea. I paesi dell'Unione europea si sono accordati

sugli obiettivi comuni e sui metodi per l'attuazione delle politiche concordate. Per raggiungere gli obiettivi comuni di una sistematica cooperazione, il Consiglio ha attuato le decisioni normative giudiziarie operanti nell'ambito dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Una particolare attenzione è stata rivolta all'Ufficio europeo di polizia (Europol) come organo operativo principale nella lotta contro i gruppi criminali organizzati.



Fig. 1.3 Le autorità responsabili delle Banche Dati in Europa

La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale

Le materie del terzo pilastro non comunitarizzate (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) continuano a trovare collocazione nell'ambito del trattato sull'Unione Europea (TUE), modificato dal trattato di Amsterdam, nel titolo VI (articoli 29-42 del testo consolidato). Sulla base di due distinti protocolli allegati al trattato di Amsterdam, il Regno Unito e l'Irlanda e, rispettivamente, la Danimarca, non partecipano alle misure adottate dalle istituzioni comunitarie nell'ambito di tale politica di cooperazione⁶¹. L'obiettivo di "fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" è ribadito dall'art. 29, anche con riferimento alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (il medesimo obiettivo è enunciato, come si è visto, anche dall'art. 61 TCE con riferimento alla politica dell'immigrazione ed alla cooperazione giudiziaria in materia civile); nello specifico contesto, è espresso l'ulteriore obiettivo concernente la "repressione del razzismo e della xenofobia". Più in particolare, la cooperazione di polizia e giudiziaria riguarda⁶²:

⁶¹ *Il "terzo pilastro" e le altre politiche di cooperazione in materia di giustizia e affari interni dopo Amsterdam*, a cura di Marco D'Agostini, Francesco De Santis, 1999, <http://www.euganeo.it/europei/i-e031.htm>, ultima cons.: 21.02.2013.

⁶² *Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol)*, "Official Journal" (2009) p.1-2.

a) Un'azione comune nel settore della cooperazione delle forze di polizia, attuata sia direttamente sia per il tramite dell'Ufficio europeo di polizia EUROPOL, che assume un ruolo centrale (art. 30), notevolmente rafforzato rispetto alle previsioni della Convenzione Europol del 1995, nel contesto della quale - come si vedrà - l'Ufficio svolge essenzialmente una funzione di scambio, raccolta ed analisi delle informazioni, e di mero supporto delle indagini. La cooperazione in materia di polizia disegnata dal trattato di Amsterdam si concretizza, infatti, nell'impiego di strategie operative di collaborazione tra le autorità competenti degli Stati membri (polizia, dogane, servizi specializzati) attraverso la raccolta, il trattamento e lo scambio di informazioni; la formazione e lo scambio di ufficiali di collegamento; la valutazione in comune di tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata. Inoltre, il Consiglio promuove la cooperazione tramite EUROPOL, ed entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam - oltre ad istituire una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transnazionale - mette EUROPOL in condizione, tra l'altro, di promuovere e coordinare specifiche operazioni investigative ed operative tra le autorità competenti degli Stati membri ed accordi di collegamento tra organi inquirenti sia di magistratura che di polizia, che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol⁶³.

b) Un'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale (art. 31). Tale azione si attua attraverso: la facilitazione e l'accelerazione delle procedure di cooperazione tra i ministeri e le autorità giudiziarie degli Stati membri, in relazione ai procedimenti e all'esecuzione delle decisioni, garantendo, a questi fini, la compatibilità delle normative applicabili e prevenendo i conflitti di giurisdizione; la facilitazione delle procedure di estradizione tra gli Stati membri; la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, con specifico riguardo ai settori della criminalità organizzata, del terrorismo e del traffico illecito di stupefacenti. Peraltro, l'art. 42 - sul modello di quanto, nel sistema del trattato di Maastricht era stabilito dall'art. K9, ma senza imporre limiti ai settori che possono esserne oggetto - contiene una sorta di clausola di "comunitarizzazione" (cd. "passerella"), in quanto prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo, possa decidere che un'azione in settori contemplati dall'art. 29 rientri nel titolo IV TCE (cd. "passaggio al pilastro comunitario"), stabilendo nel contempo le relative

⁶³ Va rilevato, a tale riguardo, che il trattato di Amsterdam attua sul punto un parziale assorbimento di strumenti creati da un precedente atto normativo convenzionale, avente, nel sistema delle fonti comunitarie, rango inferiore a quello dei trattati istitutivi. Il fenomeno potrebbe aprire problematiche interpretative connesse alla definizione delle relazioni fra le norme primarie sulla cooperazione giudiziaria e quelle contenute nella Convenzione Europol.

condizioni di voto e raccomandando agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali⁶⁴. In pratica, si determinerebbe in tal caso una sorta di modifica dei trattati, che in quanto tale non può essere disposta dal solo Consiglio, ma richiede una vera e propria procedura di ratifica da parte degli Stati membri.

Il ruolo della Corte di giustizia

Premesso che il Consiglio stabilisce le condizioni ed i limiti entro i quali le autorità competenti possono operare nel territorio di un altro Stato membro, d'intesa con le autorità di quest'ultimo (art. 32), e che le disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non ostacolano l'esercizio da parte degli Stati membri delle proprie responsabilità, per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna (art. 33), il trattato configura una serie di strumenti normativi attivabili con diverse maggioranze dal Consiglio per il perseguimento degli obiettivi di cui agli artt. 29-31⁶⁵.

L'art. 34 prevede, infatti, che il Consiglio - deliberando all'unanimità su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione - può:

- adottare *posizioni comuni* che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a questioni specifiche;
- adottare *decisioni-quadro* intese al ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Tali strumenti normativi sono assimilabili alle direttive, in quanto non hanno efficacia diretta e sono vincolanti quanto al risultato da ottenere, restando salva la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi da adottare;
- adottare *decisioni* diverse dalle decisioni-quadro, cioè aventi altro scopo da quello del ravvicinamento delle normative: tali decisioni non hanno efficacia diretta, pur essendo vincolanti per gli Stati membri. Le relative misure di attuazione sono adottate dal Consiglio a *maggioranza qualificata con voto ponderato* (almeno 62 voti favorevoli espressi da almeno 10 membri)⁶⁶;
- stabilire *convenzioni*, che una volta adottate da almeno la metà degli Stati membri, entrano

⁶⁴ <http://www.euganeo.it/europei/i-e031.htm>, ultima cons.: 21.02.2013.

⁶⁵ L'art. 36 istituisce un comitato di coordinamento - ai cui lavori è pienamente associata la Commissione - composto da alti funzionari, con il compito di formulare pareri e svolgere la fase preparatoria dei lavori del Consiglio.

⁶⁶ Le modalità di ponderazione, che attribuiscono cioè un diverso "peso" ai voti espressi dai singoli Stati membri (Italia, Germania, Francia e Regno Unito hanno, in questo contesto, la maggiore ponderazione, pari a 10 voti) sono stabilite, in linea generale, dall'art. 205 TCE e valgono tutte le volte in cui è richiesta la maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

in vigore per detti Stati. Le misure di applicazione sono adottate in seno al Consiglio a maggioranza dei due terzi degli Stati contraenti⁶⁷;

- deliberare a *maggioranza dei suoi membri* per le questioni procedurali attinenti alle materie in questione.

Rispetto agli strumenti previsti dall'art. K3 del trattato di Maastricht, si osserva che il Consiglio - oltre a poter adottare posizioni ed azioni comuni e a stabilire convenzioni, come già previsto dall'art. K3 - può ora anche utilizzare gli strumenti delle decisioni-quadro e delle decisioni diverse dalle decisioni-quadro, cioè atti di natura normativa, ancorché non aventi efficacia diretta, ma soltanto vincolante per gli Stati membri in ordine agli obiettivi da raggiungere.

In questo contesto decisionale, il ruolo del Parlamento europeo appare certamente più limitato rispetto a quanto previsto nell'ambito della politica dell'immigrazione e della cooperazione giudiziaria in materia civile dal titolo VI TCE, ma - sia pure in maniera non particolarmente rilevante - rafforzato rispetto alle previsioni dell'art. K3 del trattato di Maastricht. Infatti, da un lato l'art. 39 TUE non prevede - nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale - il ricorso alla procedura di codecisione, ma si limita a prescrivere che il Parlamento debba essere, oltre che informato regolarmente dei lavori che rientrano nel settore all'esame, anche consultato dal Consiglio quando si tratta di adottare decisioni-quadro o decisioni, ovvero di stabilire convenzioni. Dall'altro, la medesima norma stabilisce che il Parlamento possa esprimere un parere entro il termine fissato dal Consiglio stesso, comunque non inferiore a tre mesi. Trascorso invano tale termine, il Consiglio può deliberare anche senza il parere, la cui assenza determina pertanto l'unico effetto di procrastinare la decisione per un periodo comunque non inferiore a tre mesi. Il Parlamento può, inoltre, rivolgere al Consiglio interrogazioni o raccomandazioni e tiene ogni anno un dibattito sui progressi compiuti nel settore.

Gli atti emanati dal Consiglio nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono sottoposti a norma dell'art. 35 - ed in ciò vi è una ulteriore rilevante differenza rispetto a quanto stabilito dal trattato di Maastricht - alla giurisdizione della Corte di giustizia sotto tre possibili aspetti:

- la Corte è competente a *pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione delle convenzioni e sulla validità e l'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse*. Tuttavia tale giurisdizione non è

⁶⁷ L'art. 38 stabilisce, inoltre, che gli accordi con Stati terzi od organizzazioni internazionali conclusi nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune a norma dell'art. 24 TCE possono riguardare anche le materie della cooperazione di polizia e giudiziaria a norma del titolo VI TCE. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio, che delibera all'unanimità su raccomandazione della Presidenza.

automatica, ma dipende da una dichiarazione pronunciata all'atto della firma del trattato o, successivamente ed in qualsiasi momento, da quegli Stati membri che abbiano deciso di accettare che la Corte sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale. Inoltre, gli Stati membri possono decidere se accettare che le richieste di pronuncia in via pregiudiziale provengano da una qualsiasi giurisdizione interna ovvero limitare tali richieste alle giurisdizioni avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno⁶⁸;

- la Corte è competente a *pronunciarsi sulla legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni* per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato e sviamento di potere, sulla base dei medesimi presupposti previsti, in via generale, per i ricorsi in annullamento dall'art. 230 TCE. La differenza con quest'ultima norma è che, nei casi all'esame, i ricorsi in annullamento possono essere proposti soltanto dalla Commissione o da uno Stato membro e non anche, come prescrive l'art. 230, dalle persone fisiche o giuridiche qualora l'atto le riguardi direttamente ed individualmente;

- infine la Corte è competente a *statuire su ogni controversia tra Stati membri concernente l'interpretazione o l'applicazione di atti adottati a norma dell'art. 34* tutte le volte in cui detta controversia non possa essere risolta dal Consiglio entro sei mesi dalla data nella quale è stato adito da uno dei suoi membri. La giurisdizione della Corte, così come disegnata dall'art. 35 TCE, è sottoposta ad alcune limitazioni indicate nel comma 5 della stessa disposizione: in pratica, la Corte non è competente a riesaminare la validità e la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna⁶⁹.

Tuttavia il Trattato specifica che “ogni Stato può accettare all’atto della firma del Trattato o successivamente in qualsiasi momento, che la Corte di Giustizia sia competente a pronunciarsi in via pregiudiziale”. La necessità di sottoscrivere la subordinazione alla giurisdizione della Corte rappresenta un limite notevole, ma d’altra parte anche un input a un’interpretazione e applicazione uniforme del diritto.

⁶⁸ Secondo Monar (*op. cit.*, p. 132), la più ampia scelta rimessa agli Stati membri in ordine all'accettazione della giurisdizione della Corte muove da “un approccio *à la carte* che non contribuirà ad accrescere la consistenza e la coerenza nell'*acquis* giuridico dell'UE e che potrebbe creare delle differenze tra gli Stati membri in ordine alla protezione giurisdizionale dei singoli nella giustizia e negli affari interni dell'UE”.

⁶⁹ Secondo J. Monar, (*op.cit.*, p. 133), poiché è probabile che tutta l'azione comune abbia ripercussioni sull'ordine pubblico e sulla sicurezza interna, relativamente alle questioni rientranti nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, un'interpretazione estensiva di questa clausola potrebbe comportare una limitazione dell'effettiva giurisdizione della Corte ex titolo sesto del TUE persino maggiore di quella prevista dal titolo quarto del TCE.

Si può certamente affermare che il Trattato di Amsterdam abbia dato un grande contributo alla semplificazione della cooperazione in materia di giustizia e affari interni, certo, però, rimanevano ancora alcuni elementi di forte incoerenza che le riforme successive tentarono di eliminare. Sicuramente la previsione di ormai due pilastri inficiava sull'effettiva omogeneità delle predisposizioni in questo settore. Inoltre, come già precedentemente illustrato, gli stati membri rimanevano gli attori fondamentali nella cooperazione in materie del terzo pilastro, e l'attuazione delle norme a livello nazionale dipendeva peraltro dalla volontà di dare loro seguito nell'ordinamento interno. Il ruolo di legittimazione democratica del Parlamento europeo restava in questo settore ancora circoscritto e la possibilità di invocare la Corte rimaneva condizionata dal deposito di una dichiarazione di accettazione da parte dello stato membro (senza considerare che la stessa non veniva riconosciuta come competente relativamente al controllo delle persone alle frontiere).

1.4. Il Trattato di Lisbona e il superamento della divisione

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha rafforzato il significato politico di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia: la sfera politica dell'Unione europea, che ha subito i cambiamenti più significativi, è diventata uno degli obiettivi fondamentali dell'UE (articolo 3 (2) del TUE), in vista dell'unione economica e monetaria, del mercato interno e della politica estera e di sicurezza comune.

Competenze esclusive	Competenze condivise	Competenze secondarie
L'Unione ha competenza esclusiva per emanare direttive e concludere accordi internazionali, quando previsto in un atto legislativo dell'Unione.	Gli Stati membri non possono esercitare la competenza nei settori in cui l'Unione lo ha già fatto.	L'Unione può svolgere azioni per sostenere, coordinare o completare la legislazione degli Stati membri
Rapporti doganali	Mercato interno	Tutela e il miglioramento della salute umana
Regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno	Politica sociale, per gli aspetti definiti nel presente trattato	Industria
Politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro	Economia, coesione sociale e territoriale	Cultura
Conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca	Agricoltura e pesca, esclusa la conservazione delle risorse biologiche del mare	Turismo
Politica commerciale comune	Ambiente	Istruzione, gioventù, sport e formazione professionale
	Tutela dei consumatori	Protezione civile
	Trasporti	Cooperazione amministrativa
	Reti transeuropee	
	Energia	
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	
	Sicurezza comuni preoccupazioni in materia di sanità pubblica, per gli aspetti definiti nel presente trattato	

Fig. 1.4 La divisione delle competenze secondo il Trattato di Lisbona

Il ruolo degli Interni e della Giustizia dell'Unione europea ha subito cambiamenti molto significativi con il Trattato di Lisbona. La riforma dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" ha rappresentato un passo importante verso l'uropeizzazione dell'intero settore degli Interni e della Giustizia. L'intensificazione del ruolo delle istituzioni europee, la diffusione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio in materia d'immigrazione, la cooperazione della polizia e il diritto penale avevano lo scopo di rafforzare il principio sovranazionale all'interno dell'Unione europea. Anche un esito negativo del referendum irlandese è stato spiegato in questo senso, come protesta contro i cambiamenti nel funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il trattato di Lisbona è il logico completamento della riforma del terzo pilastro avviata dal trattato di Amsterdam, implementando la piena comunitarizzazione degli Interni e della Giustizia. Ci sono voluti più di quindici anni - non così tanto tempo - da quando l'idea fu discussa in sede della Conferenza intergovernativa, alla vigilia di Maastricht. Va notato che l'Unione Europea ha costantemente e progressivamente spostato la comunitarizzazione verso il terzo pilastro, nonostante le difficoltà e le contraddizioni.

Il trattato di Lisbona ha modificato il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE). Di conseguenza, il terzo pilastro dell'Unione europea nel TUE (cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia) si è spostato nella nuova sezione V del TFUE / DES, che si è fusa con le disposizioni sull'immigrazione, la sicurezza delle frontiere, l'asilo e la cooperazione in materia civile⁷⁰. Nel trattato di Lisbona questa nuova sezione relativa allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" si compone di cinque capitoli, comprendenti tutta la politica degli Interni e della Giustizia, che finora era distribuita nelle diverse sezioni del trattato sull'Unione europea. Ciò significa che il terzo pilastro ha cessato di esistere.

Di conseguenza, la sfera della Giustizia e degli Interni ha stabilito una serie unificata di strumenti giuridici. Invece, la legge e i regolamenti europei rimangono nel quadro tradizionale del primo pilastro di regolamenti, direttive e decisioni. L'esistenza di diversi strumenti giuridici per regolare gli affari interni e la giustizia, fino ad allora subordinata alla divisione tra primo e terzo pilastro, aveva naturalmente inibito la formazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mentre adesso, l'unificazione degli stessi strumenti giuridici permetteva di aumentare l'efficienza dell'applicazione legislativa e del diritto.

Il Trattato di Lisbona migliora il processo decisionale, che idealmente dovrebbe contribuire ad una maggiore efficienza, chiarezza e trasparenza del processo legislativo.

Il processo decisionale (l'iniziativa legislativa della Commissione, il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, la piena partecipazione del Parlamento europeo) diventa la procedura legislativa normale. Nel periodo pre-Lisbona, questa procedura riguardava solo il campo della politica d'immigrazione, il controllo delle frontiere, l'asilo, e la cooperazione giudiziaria in materia civile. Ai sensi del nuovo trattato, il processo di codecisione e il voto a maggioranza qualificata si applicano a:

- cooperazione della polizia e cooperazione in materia di diritto penale;
- immigrazione legale e integrazione delle persone provenienti da paesi al di fuori dell'Unione europea;
- procedure per la determinazione dei requisiti per i visti.

Tuttavia, la presenza di un quadro giuridico e istituzionale comune non significa che il processo decisionale diventa esattamente lo stesso per tutti gli elementi dello spazio, esso può invece variare in alcune aree. Per questo, l'articolo 83 del trattato di Lisbona è costituito da dieci differenti politiche degli Interni e della Giustizia, che manipolano la procedura legislativa

⁷⁰ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. "Official Journal", art. 67-89 (30.03.2010), p. 83.

standard. Tuttavia, rimangono vari settori in cui permangono l'unanimità, il consenso e le consultazioni con il Parlamento europeo.

In base al principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è diventato un'area di competenza mista, in cui gli Stati membri determinano la loro politica solo nella misura in cui non è soggetta alle competenze dell'Unione europea. Per gli Stati membri dell'UE, per esempio, diventa difficile svolgere i propri programmi di lotta contro l'immigrazione illegale, se contrastano con le azioni intraprese a livello sovranazionale. A sua volta, l'Unione europea rispetta le funzioni "essenziali" degli Stati membri, come il "supporto per lo stato di diritto" e la "sicurezza della patria", che rimangono di esclusiva competenza nazionale. Pertanto, l'intervento delle istituzioni sovranazionali in materia di sicurezza interna non è ancora consentito, mentre è incoraggiata una cooperazione intergovernativa tra Stati, che possono cooperare su una determinata questione e coordinare le attività delle autorità competenti responsabili della sicurezza interna. Pertanto, il trattato di Lisbona ha creato le condizioni per la nascita di una nuova forma di cooperazione intergovernativa tra le agenzie di sicurezza nazionali⁷¹.

L'apertura del voto a maggioranza qualificata a nuovi ambiti dello spazio di sicurezza interna, naturalmente, è stata il risultato della sempre più stretta e coordinata collaborazione tra gli Stati membri.

Tuttavia, molte sono oggi le domande circa l'adeguatezza assoluta di questa decisione. Grande resta la differenza tra i concetti di sistema nazionale di diritto e sistema della tradizione. Allo stesso tempo, questioni importanti e delicate per gli Stati membri sono la decisione che stabilisce le norme minime per la qualificazione dei reati; le regole per il funzionamento e i poteri delle forze dell'ordine Europol ed Eurojust; i metodi di raccolta dei dati, l'archiviazione, l'analisi e lo scambio di informazioni pertinenti. Si può prendere ad esempio la grande differenza nelle modalità di stoccaggio e utilizzo dei farmaci, nelle condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri in un Paese o nell'integrazione degli immigrati regolari. I timori delle conseguenze negative di tali innovazioni, che durante la discussione del trattato di Lisbona, esprimevano gli Stati membri e in particolare la Germania, sembrano ragionevoli.

Il processo di codecisione sarà applicato, per la prima volta nella storia dell'UE, alla cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia, ma con alcuni avvertimenti importanti. In considerazione della particolare sensibilità dei problemi della cooperazione giudiziaria penale in termini di conservazione della sovranità nazionale, il trattato di Lisbona ha introdotto uno specifico "meccanismo di frenata d'emergenza", proposto in precedenza dal trattato di Nizza

⁷¹ Tony BUNYAN, *EU: Cementing the European state*, "Statewatch Bulletin" XVII (2007), p. 3-4.

(ct.7)⁷². Esso può essere attivato nel caso in cui uno Stato membro ritenga che le accuse in materia penale possano danneggiare i fondamenti del sistema del diritto nazionale. In tal caso, ogni Stato può "frenare" il processo, vale a dire chiedere che il progetto sia inviato al Consiglio europeo e la procedura di codecisione sospesa. Il nuovo accordo ha ricevuto anche ulteriori disposizioni di sviluppo sulla "cooperazione rafforzata". Almeno un terzo degli Stati membri desidera usufruire della "cooperazione rafforzata", che gli permette di muoversi verso una più stretta cooperazione a un ritmo più veloce rispetto agli altri. Se il meccanismo di funzionamento del "freno di emergenza" e il Consiglio europeo non saranno in grado, in quattro mesi, di trovare una soluzione al problema che ha suscitato tutte queste polemiche, sarà sufficiente che un gruppo "avanzato" di paesi informi il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dell'intenzione di stabilire una cooperazione sulla base del progetto iniziale dell'atto legislativo, che ha dato luogo alla sospensione della normale procedura di codecisione.

Pertanto, la relativa facilità con la quale il gruppo "avanzato" sarà in grado di realizzare i propri progetti è pericolosa perché può dar luogo a molte "comunità di interesse" all'interno dell'UE, e quindi indebolire in linea generale l'integrazione, come aveva per tempo avvertito il presidente della Commissione europea Jacques Delors. Secondo le disposizioni del Amsterdam e di Nizza, gli Stati membri avrebbero potuto approfittare delle procedure flessibili nella cooperazione in materia penale e di polizia, tuttavia, fino ad oggi, non abbiamo esempi di un loro utilizzo effettivo. In linea di principio, c'è una mancanza di volontà ad organizzare un gruppo con un'iniziativa avanzata. E' chiaro che gli Stati sono consapevoli che se si continua a spingere sul "freno di emergenza", non si andrà lontano. Tuttavia, si può esser sempre disposti a rallentare, qualora il treno si muovesse troppo velocemente e nella direzione sbagliata. E' interessante notare che la proposta del "freno di emergenza", nella maniera in cui è stata formulata nel Trattato di Lisbona, non era originariamente presente nel progetto di riforma di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia proposto dal gruppo di lavoro della Convenzione⁷³. L'introduzione del freno durante la stesura della Costituzione è diventata una sorta di compensazione dell'abolizione del voto unanime in sede di Consiglio. Y.Monar, tuttavia, ritiene che il "freno di emergenza" possa diventare un problema anche maggiore della salvaguardia del principio di unanimità, in quanto viola il rapporto esistente tra Commissione, Consiglio e

⁷² *The Nice Treaty*, "Official Journal" (2001), p.6.

⁷³ *The European Convention. The Secretariat. Final report of Working Group X «Freedom, Security and Justice»*, Brussels, 2.12.2002.

Parlamento europeo nel processo decisionale. Ogni stato è in grado di interrompere la procedura legislativa e il Consiglio europeo perde le funzioni legislative del Trattato⁷⁴.

Alcuni Stati membri dell'Unione europea hanno firmato un protocollo, allegato al trattato di Lisbona. Il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno l'opportunità di partecipazione (opt-in) o di non partecipazione (opt-out) alla politica generale dell'UE per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, vale a dire, tutte le disposizioni del titolo V del TFUE - un esempio di "integrazione selettiva" à la carte. Tuttavia, essi possono farlo solo alle condizioni stabilite dal Consiglio e dalla Commissione, che cercheranno di massimizzare il loro grado di partecipazione e di coordinare le loro azioni con gli altri Stati membri. Il Regno Unito ha il diritto di partecipare al processo decisionale in una fase iniziale dell'iter legislativo e, alla fine, decidere di rifiutarsi di prenderne parte. Invece, la Danimarca, come in precedenza, non può eludere le misure in materia di politica dei visti. A seguito delle innovazioni del Trattato di Lisbona, Regno Unito, Irlanda e Danimarca hanno il diritto di non partecipare a una politica tradizionale di controllo dell'immigrazione, asilo e frontiere comuni dell'Unione europea. Inoltre, essi possono prendere iniziative specifiche nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Tuttavia, la capacità dei paesi "non partecipanti" è limitata: essi infatti non possono godere dei loro diritti eccezionali per più di cinque anni dal periodo di transizione, dopo il quale saranno costretti a riconoscere i nuovi poteri della Commissione, del Parlamento e della Corte⁷⁵.

La posizione dei paesi "non partecipanti" interesserà la natura delle misure per combattere il finanziamento del terrorismo. Le disposizioni in materia di sanzioni finanziarie – il congelamento dei conti delle persone giuridiche e delle persone sospettate di legami con il terrorismo (includere negli elenchi delle organizzazioni terroristiche) – sono spostate dalla sezione del trattato CE relativa alla libera circolazione dei capitali, alla sezione V del TFUE riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò permetterebbe che la creazione di una base giuridica chiara per la lotta contro il terrorismo porti a ridurre il numero di ricorsi alla Corte di giustizia. Tuttavia, si temono le possibili conseguenze di un tale passo. Le eccezioni nella sfera degli Interni e della Giustizia introdotte dal Trattato di Lisbona per il Regno Unito e l'Irlanda, possono ridurre l'effetto delle nuove disposizioni sul congelamento dei fondi. Fino ad ora, infatti,

⁷⁴ Jorg MONAR, *Experimentalist governance in the justice and home affair*, New York, Oxford University Press, 2010.

⁷⁵ *The Treaty of Lisbon. Protocol 21 on the Position of the United Kingdom and Ireland in Respect of the Area of Freedom, Security and Justice. Protocol on the Position of Denmark. Declaration 65 by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on Article 75 of the Treaty on the Functioning of the European Union.* "Official Journal" (30.03.2010), p. 83.

le disposizioni in materia di libera circolazione dei capitali erano vincolanti per tutti gli Stati membri, senza alcuna eccezione⁷⁶.

Molti sono i lavori di De Mota sul trattato di Lisbona in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Secondo lui, la storia della sua formazione e sviluppo mostra che c'è un divario tra l'introduzione di nuove iniziative nella legislazione e la loro effettiva attuazione. Con l'entrata in vigore del Trattato, questo divario può aumentare, per cui i dubbi circa la potenziale efficacia di alcune delle sue disposizioni sono molto chiari. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 71 della sezione V del Trattato di Lisbona, vi è un'altra nuova struttura per l'eliminazione del terzo pilastro e il collegamento di tutte le disposizioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il "Comitato dell'articolo 36°" ha trasferito al Comitato COREPER- II la formazione di soluzioni nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia. Nel quadro del comitato permanente, vengono stabilite disposizioni per garantire la sicurezza interna e rafforzare la cooperazione operativa e il coordinamento tra le autorità competenti degli Stati membri (COSI)⁷⁷. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali potranno solo ricevere informazioni sulle attività del COSI, per cui la loro attività di controllo non è più così consistente.

Il COSI svolgerà un ruolo fondamentale di coordinamento nei campi della cooperazione di polizia e dogane, della sicurezza delle frontiere e della cooperazione penale. Il Comitato può invitare a partecipare alle sue riunioni i rappresentanti di Eurojust, Europol, Frontex e altre agenzie dell'UE, al fine di garantire una maggiore coerenza delle loro azioni. Allo stesso tempo, esso non dovrebbe partecipare ad alcuna attività operativa dell'Unione europea o al processo legislativo: il diritto di preparare i documenti legali resta di appartenenza del COREPER. Eppure, gli scettici temono che il nuovo comitato, la cui istituzione è stata concordata durante le conversazioni private dei membri del COREPER, alla fine si possa trasformare in un ministero degli Affari Interni dell'Unione europea, con poteri che vanno oltre la competenza degli Stati nazionali e dei servizi speciali, e al di fuori del controllo democratico. In effetti, il trattato lascia aperta la questione del potenziale del Comitato: può funzionare come un organo consultivo e può diventare una struttura che coinvolge vari dipartimenti e agenzie dell'UE. Tuttavia, non avendo il COSI ottenuto poteri legislativi, esso potrà rafforzare la cooperazione operativa all'interno dell'UE, coordinando le azioni di Europol, Eurojust e Frontex.

⁷⁶ Sergio CARRERA, Florian GEYER, op.cit, p. 4.

⁷⁷ *Standing Committee on operational cooperation on internal security, (COSI).*

L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona del 2007 è entrato in vigore verso la fine del 2009, dopo quello del 2004 che istituisce una Costituzione per l'Europa. Il Trattato di Lisbona, come il suo predecessore, è la base giuridica per riformare l'Unione europea. Tuttavia, rispetto alla Costituzione per l'Europa, non è un sostituto, e apporta modifiche sia al trattato sull'Unione europea (poi TUE), sia al trattato che istituisce la Comunità europea (in seguito TCE).

E' importante notare che il trattato di Lisbona elimina la separazione tra l'Unione europea e la Comunità europea: l'Unione europea sostituisce ed è il successore della Comunità europea. Il nuovo articolo 46A TUE afferma esplicitamente che l'Unione europea ha una personalità giuridica, eliminando così il precedente sistema giuridico dell'UE, in cui la personalità dell'Unione europea era il derivato di quella della Comunità europea. Secondo l'articolo 2 del trattato di Lisbona, il Trattato che istituisce la Comunità Europea prende il nome di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La Costituzione per l'Europa trova posto nelle disposizioni del trattato di Lisbona. Ciò è dimostrato, per esempio, dal fatto che le disposizioni della Costituzione del regolamento giuridico dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono migrate nel trattato di Lisbona, per quanto leggermente ampliate e riadattate nella terminologia. E' interessante studiare la misura in cui il Trattato di Lisbona ha attuato riforme nel regolamento giuridico dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (in seguito SLSG) previsto dalla Costituzione per l'Europa.

Il trattato di Lisbona porta lo SLSG verso la "comunitarizzazione". La sezione IV di TCE - visti, asilo, immigrazione ed altre politiche relative alla libera circolazione delle persone - diventa Sezione V, col titolo di "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Strutturalmente, la Sezione V si compone di 23 articoli, uniti in 5 capitoli, ed è in realtà l'incorporazione di 9 articoli della Sezione IV e di 14 della Sezione VI del trattato sull'Unione europea. Ciò può confermare la tesi dell'unità del concetto giuridico dello spazio, in precedenza diviso tra il primo e il terzo pilastro, e si può affermare che il concetto di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sancito dal trattato di Amsterdam del 1997, sia stato riconosciuto de jure come un'istituzione separata del diritto dell'Unione, che riunisce in sé tutto il settore della regolamentazione giuridica, direttamente o indirettamente legato alla libera circolazione delle persone, comprendente la politica dei visti, i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, la politica migratoria, la polizia e la cooperazione giudiziaria.

Uno studio dettagliato delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona nella regolazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, suggerisce che le sue disposizioni sono simili a

quelle del trattato che istituisce la Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre del 2004, con i dovuti cambiamenti: le modifiche tecniche sono state i riferimenti agli strumenti giuridici, vale a dire, invece di leggi e leggi quadro prescritte dalla Costituzione europea, il Trattato di Lisbona contiene regolamenti e direttive. Il Trattato di Lisbona varia la numerazione degli articoli e modifica i trattati esistenti, ma non li elimina. Nel sistema giuridico attualmente esistente del Trattato che istituisce la Comunità europea, la Sezione VI prevede l'adozione di strumenti specifici, quali decisioni quadro e posizioni comuni attraverso, di regola, la consultazione e un voto unanime del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo. Tali strumenti giuridici specifici non sono disponibili nel Trattato di Lisbona, mentre vengono applicati i regolamenti, le direttive e le decisioni solite, che caratterizzano l'organizzazione sovranazionale di codecisione (art. 251 TCE), processo che nel Trattato di Lisbona prende il nome di procedura legislativa ordinaria (art. 294 TFUE) . Tuttavia, la specificità di questa sfera di regolamentazione giuridica viene mantenuta nel Trattato di Lisbona, che si manifesta in presenza di alcuni meccanismi per bloccare la decisione di singoli Stati o portare la questione al Consiglio europeo.

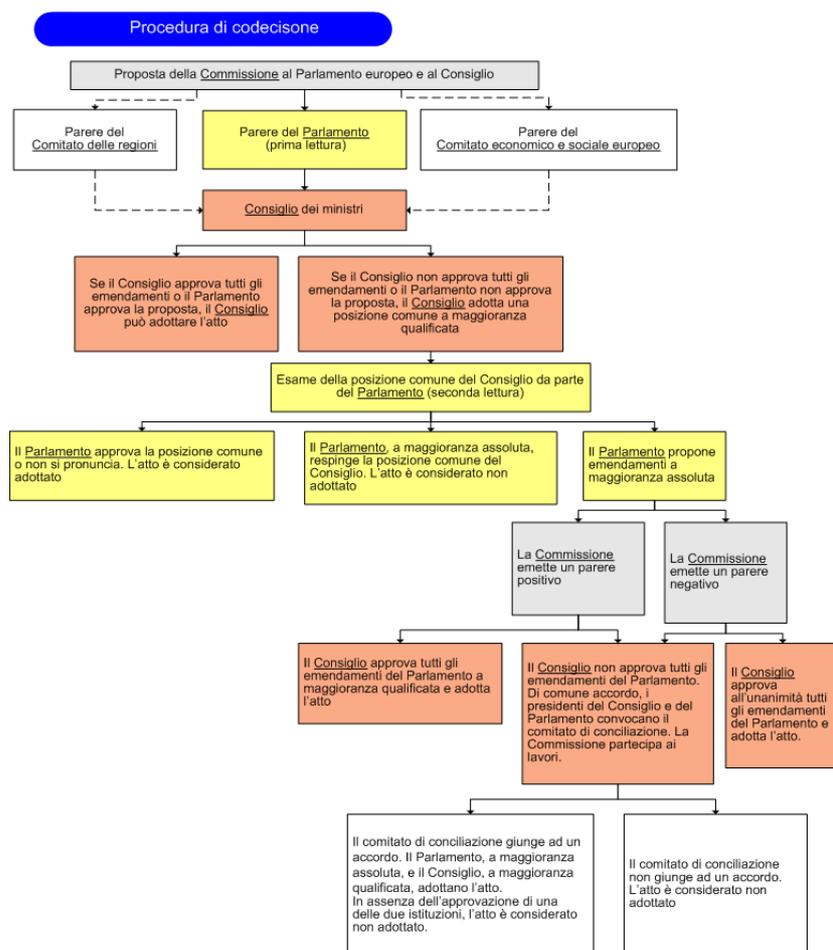


Fig. 1.5 La procedura di codecisione

La dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

L'integrazione economica e il funzionamento del mercato interno hanno un impatto significativo sulle azioni di politica estera dell'Unione europea. Allo stesso modo, gli aspetti interni ed esterni dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono strettamente correlati. La maggior parte delle decisioni prese nell'ambito dello spazio, in un modo o nell'altro, influenzano la posizione dei cittadini provenienti dai paesi terzi. L'idea di "esternalizzazione" è stata proclamata elemento fondamentale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, al vertice UE di Tampere del 1999. Il riferimento iniziale alla "dimensione esterna" si trova nelle conclusioni del vertice di Feira del 19-20 giugno 2000: "La politica estera nel settore della giustizia e degli affari interni deve essere integrata nella strategia della politica estera dell'UE, così come deve occupare un posto importante nel programma di Stoccolma e nella strategia di sicurezza interna dell'UE".

Il settore degli Interni e della Giustizia ha avuto un significato particolare per l'allargamento dell'UE nel periodo 2004-2007, e particolarmente nell'ambito del controllo delle frontiere. I paesi candidati all'adesione, naturalmente, hanno dovuto conformarsi alle norme dell'UE in materia di sicurezza delle frontiere, cooperazione giudiziaria e lotta contro la criminalità organizzata. In questo caso, si deve rilevare che la precedente espansione dell'Unione ha comportato non pochi problemi e difficoltà (Spagna, Grecia). Tuttavia, la "minaccia" alla sicurezza interna - l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata proveniente da est - non hanno spaventato l'Unione europea.

Drastici cambiamenti si sono verificati dopo la firma del trattato di Amsterdam, che ha avviato la costituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In sostanza, questo processo si è sviluppato in parallelo con la preparazione per l'allargamento dell'Unione europea, e dunque non sorprende che i problemi degli Interni e della Giustizia abbiano per la prima volta giocato un ruolo importante nei negoziati per la sua espansione.

Il primo importante passo nella cooperazione dell'UE nel quadro del terzo pilastro è stata la decisione del Consiglio europeo di Corfù nel 1994 - su invito del Consiglio della Germania, che doveva presiedere i successivi sei mesi - organizzato in concomitanza con la conferenza dei paesi associati per la cooperazione nella lotta contro il traffico di droga e la criminalità organizzata. La conferenza si è svolta nel mese di settembre dello stesso anno a Berlino, cui hanno preso parte, insieme ai Ministri degli Affari Interni dell'UE, anche i rappresentanti dei paesi candidati. La dichiarazione degli intenti che ne è venuta fuori è stata chiamata

"Dichiarazione di Berlino"⁷⁸: il documento ha sottolineato soprattutto il ruolo importante che gli affari interni e la giustizia giocano nei preparativi per l'adesione. Nella conferenza di Berlino, è stato deciso che il gruppo di lavoro, creato ad hoc con i rappresentanti dei paesi candidati, svilupperà le principali direzioni della cooperazione. Il successo tuttavia, non è stato poi così grande, il che non è sorprendente se si considera la portata della cooperazione. I paesi associati ritengono che, sebbene tali incontri siano stati necessari nel contesto di un dialogo strutturato, tuttavia erano piuttosto formali, quasi completamente privi di una discussione significativa. Prima di tutto, non era del tutto chiaro quello che può essere considerato *acquis* nel settore della giustizia e degli affari interni.

Con l'inizio dei negoziati per l'allargamento, è stato molto difficile determinare quello che è considerato *acquis communautaire* nel terzo pilastro. La Sezione VI del trattato sull'Unione europea ha formulato l'*acquis* di base, cui dovevano attenersi i nuovi Stati membri dell'UE, i principali settori della cooperazione e le modalità previste per la sua attuazione. Inoltre, ci sono state una serie di risoluzioni e di azioni comuni in materia di immigrazione e di asilo (Europol, per esempio). Per quanto riguarda l'asilo e i visti, è parso più o meno chiaro che tali questioni fossero parte dell'*acquis*. Ma al di fuori di questo *acquis* formale, rimangono confuse molte aree vitali, dov'è più difficile individuare le misure che dovrebbero essere adottate dai paesi candidati. Per eseguire il programma proposto dalla Dichiarazione, è stato necessario stabilire l'efficacia della cooperazione di polizia. Pertanto, era importante, per prima cosa, determinare i principi generali per preparare l'adozione dell'*acquis* di Schengen. A causa della mancanza di una chiara base giuridica nell'ambito del terzo pilastro, l'*acquis* è stato difficile da negoziare. Allo stesso tempo, i governi dell'Unione europea e la Commissione hanno ribadito le sfide cui i paesi candidati devono rispondere prima di entrare. Nel campo della giustizia e degli affari, la sfida principale è quella di rafforzare il sistema giudiziario, la protezione delle frontiere esterne, la preparazione per la partecipazione al sistema d'informazione Schengen (SIS II), il miglioramento della cooperazione di tutti gli attori coinvolti nella lotta contro la criminalità organizzata⁷⁹.

I paesi candidati sono stati invitati anche a migliorare la legislazione nazionale per combattere la circolazione clandestina e introdurre metodi più moderni di sicurezza delle frontiere, tra cui le nuove tecnologie. Alla fine del 2002, il Regno Unito ha pubblicato un elenco dei paesi che sono

⁷⁸ *Conseil de l'Union européenne-Secretariat général. Déclaration de Berlin sur un coopération renforcée dans la lutte contre la criminalité en matière de drogue et le crime organisé en Europe, Berlin, le 8 septembre 1994. "Communication à la Presse" 9345/94, Presse 182 Bruxelles, 14 septembre 1994.*

⁷⁹ *Commission Enlargement Strategy Paper* (2001),

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm.#Strategy>, ultima cons.: 18.12.2012.

considerati "sicuri", i cui cittadini non hanno diritto allo status di rifugiato dal momento che non sono sottoposti a persecuzioni politiche da parte delle autorità locali. Fino alla metà degli anni '90, esistevano limitazioni geografiche alla richiesta d'asilo: lo status di rifugiati poteva essere richiesto soltanto da coloro che erano perseguitati in Europa. In generale, per quanto riguarda la cooperazione tra i paesi in via di adesione, gli Stati membri hanno dato priorità alla lotta contro l'immigrazione clandestina, e alla definizione delle norme umanitarie per l'accoglienza dei rifugiati.

Un elemento importante della strategia è stato quello di rafforzare la protezione dei confini attraverso la modernizzazione, in conformità con gli standard europei e la formazione speciale delle guardie di frontiera. Fin dai primi anni '90, si sono verificati cambiamenti significativi nella protezione delle frontiere dei paesi candidati.

Ufficialmente, i paesi candidati non hanno sollevato la questione del tempo di transizione necessario, anche se è evidente che, alla data di entrata, non sono in grado di rispettare pienamente le norme e i regolamenti comunitari, in particolare per quanto riguarda la capacità amministrativa delle loro prestazioni.

La cooperazione con i paesi candidati dell'UE, per quanto riguarda la criminalità organizzata, è stata ratificata tra il Consiglio dei ministri degli Interni e della Giustizia dell'Unione europea e quelli dei paesi candidati, nel maggio 1998. I futuri nuovi membri dell'UE hanno partecipato ai programmi dell'UE per lo scambio d'informazioni, l'interazione legale e doganale e la formazione del personale, quali Grotius, Odisseo, Falcone, Octopus e altri.

L'adesione all'UE non comporta automaticamente l'entrata dei nuovi paesi nell'Europol. Ogni nuovo stato è chiamato a ratificare la convenzione Europol e inviare la notifica dell'intenzione di diventare un membro. Un candidato può essere accettato solo tre mesi dopo il ricevimento di tale comunicazione. Tuttavia, l'Unione europea ha ammesso che i paesi candidati potranno partecipare ad alcuni settori dell'attività di Europol. A tal fine, alla vigilia del progetto di espansione, è stato inaugurato l'allargamento di Europol, attraverso un gruppo di lavoro che era in contatto con il responsabile del progetto nei paesi candidati. Obiettivo comune era il coordinamento e lo scambio d'informazioni in una serie di settori chiave della cooperazione, compresi gli aspetti finanziari e legali e quelli legati alla tecnologia dell'informazione per la sicurezza.

L'UE ha fornito un sostegno finanziario significativo ai paesi aderenti, soprattutto nell'ultima fase. Tuttavia, molte risorse sono costate ai paesi candidati per rafforzare le frontiere esterne e i servizi di polizia. Inoltre, i nuovi paesi dell'UE dovevano essere pienamente coinvolti nella formazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e nell'adesione a Europol, Eurojust, e

alla zona di Schengen. Pertanto, sforzi e spese sono stati sostenuti tanto dai paesi inseriti quanto dall'Unione europea.

Allo stesso tempo la cooperazione con i suoi vicini orientali, al fine di combattere la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina, rimane essenziale per i nuovi paesi e per l'Unione europea nel suo insieme.

Dopo un'espansione su larga scala nel periodo 2004-2007, che apparve una delle cause principali della comunitarizzazione parziale degli Interni e della Giustizia, la politica europea di vicinato (PEV) ha cominciato a costituire una parte attiva e fondamentale della politica estera di sicurezza interna. Il programma dell'Aia ha ribadito la necessità di rafforzare la cooperazione con i paesi terzi. Temendo la diffusione dell'immigrazione clandestina e della criminalità organizzata attraverso le nuove frontiere, l'Unione europea ha cominciato ad esportare nei paesi vicini i concetti e gli strumenti della "sicurezza flessibile", sviluppati nel settore della giustizia e degli affari interni. Tale politica è stata caratterizzata come "controllo esterno", attraverso il quale l'UE cerca di estendere ai paesi al di fuori i propri principi e le proprie politiche interne.⁸⁰

Fra i dieci settori prioritari del programma dell'Aia del 2004, fondamentale è quello riguardante le azioni di politica estera. Prima di tutto, l'attenzione si è concentrata sulla "dimensione esterna della migrazione e dell'asilo", che ha richiesto l'istituzione di partenariati con i paesi di origine e di transito degli immigrati, così come la firma di un pacchetto di accordi di facilitazione delle procedure di visto e di riammissione. Inoltre, la dimensione esterna è stata assegnata nella sezione del programma delle possibilità di assistenza tecnica ai paesi terzi nella lotta contro il terrorismo.

A seguito dell'approvazione del programma dell'Aia e il relativo piano d'azione, c'è stata una presentazione da parte della Commissione nell'ottobre 2005⁸¹; a sua volta, il Consiglio, nel tentativo di portare l'esistente frammentazione delle azioni di politica estera verso una maggiore coesione e coerenza, dopo un mese ha adottato la "Strategia per la dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia."

Questi documenti espongono nel dettaglio gli obiettivi, i principi, le priorità e gli strumenti di sviluppo delle attività politiche dell'Unione europea. Allo stesso tempo, però, essi non hanno determinato lo status della "dimensione esterna", lasciando così aperta la questione della sua definizione: se si tratti di un ramo della politica dell'UE in materia di formazione dello spazio

⁸⁰ Sandra LAVENEX, *Justice and Home Affairs and the EU New Neighbours: Governance beyond Membership?*, in Karen HENDERSON, *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, Palgrave, 2005, p. 104-105; Stefan GANZLE, *The EU's Policy towards Russia: Extending Governance beyond Borders?*, in Joan DEBARDELEBEN, *The Boundaries of EU Enlargement*, Palgrave, 2007, p. 71.

⁸¹ *Communication from the Commission: a strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice*, "COM" 491 (2005).

stesso, o se sia invece una dimensione supplementare della politica estera dell'UE, distribuita tra il primo e il terzo pilastro. Tale ambiguità nella definizione del principio fondamentale della "dimensione esterna" ha causato molte domande circa la consistenza, la responsabilità e la trasparenza dei settori politici dell'UE.

Per formare un concetto olistico della "dimensione esterna", nel 2007, si è iniziato a lavorare allo scopo di consultarsi sulle "prospettive per la politica europea degli Interni e della Giustizia"⁸²

Gli obiettivi e le conclusioni generali di questo gruppo di lavoro si sono concentrati su tre aree: la flessibilità; la differenziazione geografica e politica; la coerenza e la complementarità tra gli Stati membri dell'Unione.

La comunicazione della Commissione e del Consiglio Strategico del 2005 era stata formulata in due aspetti correlati della "dimensione esterna" della libertà, sicurezza e giustizia: la promozione degli scopi delle politiche interne dell'UE nella creazione dello spazio e la promozione degli altri settori della politica estera dell'Unione europea. Tra le sfide, la Commissione ha sottolineato il terrorismo, la criminalità organizzata, l'immigrazione clandestina e la scarsa compliance, da parte degli Stati membri, del diritto internazionale.

Così, ne è derivato che la formazione della "dimensione esterna" si basa su alcuni principi sviluppati per garantire l'efficacia degli sforzi e minimizzare gli effetti collaterali.

Resta rilevante che, dal momento che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia appartiene alla sfera di competenza mista dell'Unione europea, si rende necessaria, per l'effettiva attuazione degli obiettivi della formazione della sua "dimensione esterna", la complementarità e la cooperazione sovranazionale e nazionale.

Inoltre, i documenti strategici della Commissione e del Consiglio disegnano le priorità tematiche e geografiche della "dimensione esterna". Priorità tematiche della strategia sono il terrorismo, la criminalità organizzata, la corruzione e il traffico di droga, così come la gestione dei flussi migratori. Per quanto riguarda le priorità geografiche nei documenti strategici, emergono tre gruppi di paesi e regioni. Prima di tutto, i "partner vicini" (i paesi dei Balcani occidentali e la politica europea di vicinato); poi i "partner strategici" (Russia e Stati Uniti sono coinvolti nella cooperazione in tutti i settori della libertà, sicurezza e giustizia); il terzo gruppo di paesi, infine, è costituito dai rapporti ad hoc, a seconda della situazione.

⁸² *Future Group «Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world». Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy.* Brussels, June 2008, <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>, ultima cons.: 18.12.2012.

L'abolizione della struttura a pilastri semplifica il coordinamento dei vari elementi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, inoltre, aumenta in modo significativo il ruolo del Parlamento europeo, che diventa un membro a pieno titolo del processo legislativo in tutte le direzioni dello spazio.

Fino alla divisione dello spazio del trattato di Lisbona, era significativamente inibita la possibilità che l'Unione europea e i suoi Stati membri potessero adeguatamente alle moderne sfide della sicurezza, tanto nella "dimensione esterna" dello spazio quanto in quella interna. Visti, politica d'immigrazione e di asilo, cooperazione della polizia e diritto penale sono sempre stati fonte di ogni tipo di complicazione. L'esempio più tipico di queste complicanze è costituito dal contratto di assistenza e dalla mancanza di chiarezza nell'attribuzione di responsabilità per la sua firma.

Riconoscendo l'inconveniente di una tale situazione, gli Stati membri hanno convenuto di completare lo spazio della comunitarizzazione, comprese le disposizioni in materia di cooperazione di polizia e diritto penale.

Per l'ulteriore sviluppo dello spazio, più importante, forse, è il riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell'Unione europea di cui all'articolo 47 del nuovo Trattato UE.

Nel periodo post Lisbona, la procedura di conclusione dei trattati internazionali è soggetta alle stesse regole per tutti gli aspetti della cooperazione, ai sensi dell'articolo 218 del nuovo titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che ha messo fine alla pratica degli accordi misti per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella formazione della "dimensione esterna" della libertà, sicurezza e giustizia, al pari di quella interna, fornisce una reale opportunità per superare il deficit democratico che esiste da sempre in questo settore della politica dell'Unione europea, e tuttavia può complicare il processo della conclusione di accordi internazionali. Per evitare casi del genere, il Consiglio e il Parlamento possono imporre un limite di tempo per l'approvazione dell'accordo da parte del Parlamento.

Un certo numero di eccezioni al nuovo regime, creato per lo spazio dal trattato di Lisbona, a lungo andare può ridurre l'effetto voluto, compresa la "dimensione esterna" dello spazio. Ciò avviene quando alcuni Stati membri decidono di preservare i privilegi della competenza nazionale in una zona particolare o di attuare i regolamenti che contengono "zone grigie"⁸³. Queste zone minano in modo significativo il potenziale dell'UE di agire come attore globale

⁸³ Juan Santos VARA, *The External Dimension of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty*, "European Journal of Law Reform", vol. X, n. 4 (2008), p. 593.

nella sicurezza internazionale, fornendo così una voce parziale e unilaterale su complesse questioni internazionali.

Infine, la "dimensione esterna" si forma attraverso doppi standard nei rapporti con i paesi terzi. Con alcuni di essi è stata messa in atto una politica rigorosa ed estremamente tenace, la posizione contrattuale draconiana, mentre gli approcci alla cooperazione con altri sembrano molto più flessibili. Nel caso dei negoziati per l'agevolazione delle procedure dei visti, la Commissione indica esplicitamente che è necessario stabilire un legame tra i visti di soccorso e di riammissione, e la riammissione è una priorità assoluta.

Nonostante le dichiarazioni sulla natura globale del territorio, la strategia della "dimensione esterna" della libertà, sicurezza e giustizia rimane ancora concentrata principalmente sui paesi dei Balcani occidentali - i potenziali candidati per l'adesione all'UE - e sugli Stati che ruotano nell'orbita politica del vicinato. La cooperazione con i paesi dell'Asia e dell'Africa, così come con altri partner in America Latina e nella regione Asia-Pacifico, è stata frammentata e parziale⁸⁴. Tuttavia, in queste zone si profilano dei cambiamenti. Nel settembre 2010, l'Europol ha infatti firmato un accordo di cooperazione operativa con la Colombia: questo è il primo paese dell'America Latina a condividere con l'Agenzia europea per il coordinamento della cooperazione di polizia, informazioni operative e strategiche, comprese le informazioni personali sui criminali sospetti.

Il Trattato di Lisbona si dota di nuovi e più efficaci strumenti per affrontare le emergenti sfide imposte da una membership molto più ampia e da un mondo sempre più complesso e globalizzato. La firma del Trattato di Lisbona conclude “un periodo di indeterminatezza e di riflessione” imposto dall’esito negativo dei referendum di ratifica del Trattato costituzionale in Francia e Olanda, che ha a sua volta bloccato “l’incontro tra l’Europa e la sua costituzione proprio a cavallo dei due millenni”. E’ il Consiglio Europeo a “prendere le redini” nella situazione di impasse, dapprima affidando al cancelliere tedesco Angela Merkel il compito di guidare le consultazioni e arrivare a un “compromesso”, poi indicando la Conferenza Intergovernativa del 21-23 giugno che avrebbe di lì a poco condotto all’accordo sul testo di riforma. Il Trattato è in realtà il frutto di un compromesso, il punto d’incontro tra le volontà di coloro che avevano accolto con entusiasmo il progetto costituzionale e i Paesi che vi si erano opposti nel 2004.

⁸⁴ WOLFF, WICHMANN, MOUNIER, op.cit., p. 14.

In conclusione, il Trattato di riforma firmato a Lisbona modifica i due documenti fondamentali dell'UE: il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità Europea. Il primo mantiene la sua denominazione originaria, il secondo viene rinominato "Trattato sul funzionamento dell'UE". Nella fattispecie, l'Unione si sostituisce alla Comunità e ad essa sarà formalmente riconosciuta una personalità giuridica. Il trattato apporta molteplici modifiche sostanziali, riprese direttamente dal precedente progetto costituzionale.

L'accordo finale prevede l'abolizione della struttura a tre pilastri, grazie alla quale si vuole rendere più coerente l'azione dell'Unione Europea, semplificando anche il processo d'identificazione delle basi giuridiche. Dal punto di vista istituzionale, il trattato rafforza il ruolo del Parlamento europeo, estendendo la procedura di codecisione a più materie, e riconosce formalmente il Consiglio Europeo quale istituzione comunitaria.

1.5 La sicurezza interna dell'Unione Europea nella fase attuale del suo sviluppo

Gli atti terroristici del settembre 2001 verificatisi negli USA hanno notevolmente rafforzato la cooperazione tra i paesi dell'Unione europea nell'ambito degli affari interni e della giustizia. Questi eventi hanno portato all'urgenza di un summit dell'Unione europea a Bruxelles, in cui è stato approvato un Programma di lotta contro il terrorismo comprendente una serie di provvedimenti concreti, al fine di rafforzare la cooperazione tra gli organi di polizia e giustizia, elaborare le basi del diritto internazionale, contrastare il finanziamento delle organizzazioni terroristiche. Contemporaneamente, è stata indetta anche la riunione straordinaria del Consiglio dei Ministri degli Interni e della Giustizia, durante la quale sono state adottate delle risoluzioni importanti per quanto riguarda il mandato di Europol, l'inizio dell'attività di Eurojust e l'introduzione del mandato unico di cattura. I ministri hanno designato, quale scopo principale, il coordinamento delle indagini e la cooperazione nella lotta contro il terrorismo, sia all'interno dell'Unione europea che nei paesi terzi - come gli USA e i paesi candidati⁸⁵.

L'allargamento successivo del territorio dell'Unione europea ai paesi dell'est Europa ha contribuito alla riforma istituzionale dell'Unione. A questo proposito, l'argomento principale nell'ambito della Conferenza intergovernativa (CIG) di Nizza, conformemente alle conclusioni del summit di Colonia, riguardava alcune questioni istituzionali rimaste irrisolte nell'incontro di

⁸⁵ *Protokol ob integraciji Shengenskyh dostizheniy v ramki Evropeiskogo Souza 1997* [Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea nel 1997], in *Amsterdamskiy dogovor, izmeniaushiy Dogovor o Evropeiskom Souze*, a cura di Uryi Borko, Mosca, Interdialekt+, 1999, p. 129 - 134.

Amsterdam⁸⁶. In Parlamento era stata proposta l'idea di affrontare la questione dello status della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, basata sulla Convenzione europea, per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950.

All'allargamento delle frontiere dell'Unione corrisponde la crescita della criminalità transnazionale, con la conseguenza che diventa sempre più difficile scoprire le operazioni illecite. Per risolvere questo problema è stata fondata una nuova istituzione tenuta a collaborare con l'Europol. Dunque, il Trattato di Nizza⁸⁷, approvato nel 2001, ha modificato di nuovo il Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea, i cui capitoli comprendono adesso le norme della giustizia europea. Le azioni comuni nel settore della cooperazione giudiziaria, in conformità con la nuova redazione dell'art. 31 (ex articolo K.3), comprendono i seguenti punti: la facilitazione e l'accelerazione della cooperazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie o le autorità omologhe degli Stati membri; la facilitazione della procedura d'estradizione tra Stati membri; la prevenzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati membri; la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime per determinare il corpo dei reati e le sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti⁸⁸.

Riguardo allo sviluppo della politica del diritto penale congiunto, bisogna tener conto del lavoro del Consiglio dell'Unione europea nell'ambito dell'approvazione delle norme giuridiche indirizzate sia ad assicurare l'adattamento dei codici penali nazionali in materia di crimine, sia a garantire la responsabilità per i reati compiuti, cioè i reati che possono comportare un particolare pericolo sullo sviluppo dell'Unione. Tra queste norme, annoveriamo la decisione quadro che rafforza la protezione della moneta unica europea contro la falsificazione, attraverso le misure della responsabilità penale e altre sanzioni, del 29 maggio del 2000; la Convenzione sul mutuo soccorso giuridico nei reati penali tra gli Stati membri dell'Unione del 12 luglio del 2000; la decisione quadro del 26 giugno 2001 che riguarda il riciclaggio del denaro, l'individuazione, il congelamento, il sequestro e la confisca delle armi dei reati e dei proventi; la decisione quadro sulla lotta al terrorismo del 13 giugno 2002; la decisione quadro del 28 novembre 2002 sull'incremento degli standard della responsabilità penale come pena per il favoreggiamento dell'ingresso, il transito e il soggiorno clandestino. Nell'ambito della lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione europea, si adottano anche le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione sulle questioni giuridiche nei limiti del diritto penale, sulla base delle

⁸⁶ Vladimir SHEMIATENKOV, *Evropeiskaia integracija*[L'integrazione europea], Mosca, mezhdunarodnoe otnoshenie, 2003, p. 242.

⁸⁷ Gul'nara SHAIHUTDINOVA, *Prodvinutoe sotrudnichestvo gosudarstv v Evropeiskom prave*, cit., p. 134.

⁸⁸ SHAIHUTDINOVA, *Prodvinutoe sotrudnichestvo*, cit. p. 124.

quali il Consiglio dell'Unione europea attua le iniziative operative nell'arena internazionale. La Direttiva sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite è del 4 dicembre 2001; la Direttiva sulla definizione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali è del 28 novembre 2002.

La redazione di Nizza del Trattato sull'Unione europea del 2005 ha cambiato il peso delle voci dei Paesi membri nell'approvazione delle decisioni. Così oggi, con ventotto paesi nell'Unione europea per la delibera di un progetto, il Consiglio deve ottenere 258 voti favorevoli, tenendo presente il fatto che la Germania, l'Inghilterra, la Francia e l'Italia insieme hanno ventinove voti e il Belgio, l'Ungheria e il Portogallo ne hanno dodici. Ancora, alle soglie del Trattato di Nizza, nella delibera del Parlamento europeo del 18 novembre 1999 sulla preparazione di una revisione degli accordi e delle conferenze intergovernative, è stato sottolineato che la prospettiva di un'Unione ampliata rende necessaria l'apertura di un processo costituzionale che comprenda una semplificazione e razionalizzazione dei trattati istitutivi già esistenti, allo scopo di assicurarne la trasparenza e l'intelligibilità per i cittadini.

In merito al IV capitolo, era prevista la realizzazione delle iniziative che costituiscono il contenuto del terzo pilastro dell'Unione europea. Le parti 4 e 5 - "La cooperazione giudiziaria in materia penale" e "La cooperazione di polizia e giudiziaria" - contengono le disposizioni sul mandato di cattura europeo, Eurojust, Europol e anche la possibilità di creare, in conformità con l'Eurojust, una Magistratura europea, quale organo chiamato a realizzare la lotta alla criminalità che mina gli interessi finanziari dell'Unione. Gli articoli III-271 e III-272 stabiliscono la possibilità di approvazione, nei limiti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, delle leggi o delle leggi quadro europee.

Nel capitolo sulle trasposizioni finanziarie, la Costituzione dell'Unione europea prevedeva la lotta alle truffe e alle frodi. Per combattere questo tipo di reati, gli Stati membri hanno adottato le stesse misure adottate contro le truffe che minacciano i loro stessi paesi⁸⁹. Oltre alla lotta alla criminalità, l'attività dell'Unione, nei limiti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, comprende la politica dei visti e d'immigrazione e la cooperazione giudiziaria e della polizia in materia di diritto civile. La Costituzione Europea doveva entrare in vigore nel 2007, però questo documento non si è affermato. Esso è diventato solo un semplice Trattato che costituisce l'Unione europea, proprio come quelli di Maastricht, Amsterdam e Nizza.

Non a caso, negli anni '90, gli esperti di diritto occidentali all'avanguardia negavano la possibilità della creazione di una Costituzione europea, poiché la costituzione democratica nasce

⁸⁹ *Council Resolution laying down the priorities for cooperation in the field of justice and home affairs for the period from 1 January 1998 to the date of entry into force of the Treaty of Amsterdam of 18 December 1997, Article 5.3 (1998)*, p. 11.

con l'attuazione della democrazia⁹⁰: si poteva parlare di costituzione nel caso in cui tutti i paesi membri dell'Unione europea dichiarassero un'unica sovranità, prospettiva che l'Unione europea, si suppone, non potrà raggiungere. Inoltre, tutti i paesi dell'Unione europea devono accettare la moneta unica ed entrare nella zona di Schengen.

Così, il Trattato di Lisbona ha introdotto delle modifiche nel paragrafo 1 del Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992 e nel paragrafo 2 dei Trattati di Roma sull'istituzione della Comunità europea del 1957⁹¹.

L'innovazione più significativa del Trattato di Lisbona è stata l'abolizione del sistema dei tre pilastri dell'Unione europea, e l'assegnazione a questa regione dello statuto dell'unico volto giuridico. Se prima le Comunità europee acquisivano competenze giuridiche mediante le istituzioni come la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA, fino al 2001), la Comunità europea sull'energia atomica (CEEa o Euroatom), la Comunità Economica Europea (CEE), da questo momento in poi l'Unione europea sottoscrive gli accordi internazionali soltanto a suo nome. Secondo il paragrafo 2 dell'articolo 2 del Trattato di Lisbona, i termini come "Comunità", "La Comunità europea", "Le Comunità europee", che creavano non poca confusione nelle ricerche sull'Unione europea, sono aboliti e sostituiti dall'unica espressione "Unione europea".

Già da tempo, giuristi ed esperti di diritto parlano dell'assegnazione all'Unione del diritto di giurisdizione. Nei lavori di A. J. Kapustin, si parla della possibile confusione nel caso si concedesse all'Unione il diritto di giurisdizione accanto a quelli già esistenti in conformità di tre soggetti, perciò il passo più logico era quello di assegnare pieni poteri solo all'Unione⁹².

Il paragrafo 2 dell'articolo 63 del Trattato del 2007 integra la modifica al Titolo IV del Trattato sull'Unione europea relativa alla politica dei visti, dell'immigrazione e della concessione d'asilo. Attualmente, questo Titolo è denominato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" e riguarda la cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie in materia penale. I Capitoli 4 (articoli 69A-69E) e 5 (gli articoli 69F-69H) del Capo 2 del Trattato approfondiscono i dettagli della cooperazione tra gli Stati dell'Unione europea. Le disposizioni di questi capitoli, a differenza delle corrispondenti disposizioni della Costituzione, non contengono i concetti della legge e della

⁹⁰ *Joint action adopted by the Council, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, establishing a programme of exchanges, training and cooperation for persons responsible for action to combat organised crime (Falcone programme) of 19 March 1998* (1998), p. 99.

⁹¹ *Action plan of the Council and Commission on how best to implement the provisions of the treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice of 3 December 1998* (1999), p. 19.

⁹² Olga BUTORINA, *Evropeiskyi Souz: spavochnik-putevoditel'* [L'Unione europea: manuale e guida], Mosca, Delovaia literatura, 2003, p. 168.

sua strutturazione. Ora il sistema degli atti giudiziari, approvato dagli istituti dell'Unione europea, subisce alcune modifiche, e diventa più semplice e più logico.

Secondo il Trattato di Lisbona, gli specifici strumenti di ratifica con i quali venivano formalizzate le iniziative dell'Unione a norma di OVPB e SPSO, devono scomparire. Gli atti finali delle decisioni rimangono anche nella “nuova” Unione. Ci sono cinque specie di documenti in qualità di atti finali, che prima venivano pubblicati in conformità del primo pilastro della “vecchia” Unione: il regolamento, la direttiva, la decisione, la raccomandazione e la risoluzione⁹³. Il Trattato di Lisbona menziona il principio di riconoscimento reciproco dell'Atto finale introdotto nell'Unione dal 2002, radicando ancora di più la sua realizzazione nel territorio. A norma del p. 1 dell'articolo 69A capitolo 4, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, conformemente alla procedura legale in uso, devono adottare le seguenti misure: la stabilizzazione delle regole comuni e delle procedure di un reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie; la prevenzione e risoluzione dei conflitti giurisdizionali tra gli Stati; la garanzia e il sostegno del livello generale professionale del personale dei giudici; il coordinamento della cooperazione tra gli organi giudiziari dell'Unione e i suoi analoghi negli Stati membri.

Il punto 1 del modificato Titolo IV contiene l'articolo 61, che dichiara che l'Unione opera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e di cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziari, e attraverso il ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali e lo sviluppo della giustizia in base al riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in materia civile e penale. La lotta contro il terrorismo viene messa in atto attraverso il congelamento dei conti bancari e attivi finanziari delle persone fisiche e giuridiche coinvolte nei movimenti terroristici. Tali misure saranno realizzate su mandato del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo e su proposta della Commissione europea.

È necessario soffermarsi sulle revisioni apportate nell'articolo 205 del Trattato sull'Unione europea mediante l'articolo 191 del Trattato di Lisbona. Le modifiche riguardano il nuovo sistema di voto in base al principio della maggioranza qualificata nelle delibere dell'Unione europea. A partire dal 1° novembre 2014 il calcolo della maggioranza viene considerato con un minimo di 55% dei membri del Consiglio che rappresentano il 65% della popolazione dell'Unione e più di 15 dei suoi paesi. Fino a quella data però rimarrà in vigore il sistema attuale approvato dal Trattato di Nizza. A proposito dei progetti di legge sugli argomenti che riguardano

⁹³ Aleksei PAPANFUSS, *Evropeiskiy Sovet v Nizze* [Il Consiglio europeo di Nizza] “Internationale politik. Evropa posle Nizy: osnovnye napravleniye razvitiia”, № 2 (2001), 65.

la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (compresi i progetti sull'armonizzazione del diritto penale e del diritto penale processuale dei Paesi membri), fino al sopraccitato seguito è sufficiente ottenere un quarto dei voti comuni dei parlamenti e dei senati nazionali ($54 \times \frac{1}{4} = 14$ pieni voti)⁹⁴.

Così, il nuovo Trattato del 2007 non introduce delle modifiche particolari sulla cooperazione in materia del diritto penale tra i Paesi membri dell'Unione europea. Questo documento doveva servire come leva che regola i rapporti tra i paesi membri e che ha assegnato loro una via verso l'integrazione più profonda. Bisogna sottolineare però che questo Accordo non è stato ancora approvato. Prima di diventare vigente, il Trattato di Lisbona dovrà superare un processo lungo e impegnativo di approvazione da parte degli Stati membri dell'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona modifica completamente l'assetto istituzionale e giuridico di un'Unione oramai composta da ventisette Stati, con l'obiettivo di garantire una maggiore efficienza del processo decisionale, nonché di rispondere alle nuove sfide globali accrescendo al tempo stesso la responsabilità democratica, tramite il rafforzamento delle funzioni del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

L'abolizione della "struttura a tre pilastri", l'introduzione della procedura di codecisione, l'inglobamento della Carta dei diritti fondamentali nell'acquis communautaire e l'attribuzione di maggiori competenze in materia alle istituzioni europee, hanno dato una dimensione più consistente e completa al progetto di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia nato ad Amsterdam.

D'altro canto, il Trattato non solo mantiene la parziale e quindi problematica comunitarizzazione delle materie relative all'ex pilastro CGAI, introdotta ad Amsterdam, ma procede anche all'istituzionalizzazione di numerose deroghe in materia, limitando così il processo d'integrazione in alcuni ambiti, mentre il processo decisionale rimarrà ancorato a dinamiche intergovernative. Le politiche in ambito di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia resteranno difatti differenziate nelle aree in cui sarà possibile ricorrere ai meccanismi del "freno d'emergenza" o delle cooperazioni rafforzate. L'eventuale emergere di "un'Europa a più velocità" o di più aree di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia potrebbero rappresentare il frutto diretto e temuto di tale differenziazione e non farebbero altro che compromettere l'efficienza dell'impegno europeo in questo settore.

⁹⁴ *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community* (2002), p. 325.

Tuttavia sarebbe impossibile negare i grandi passi in avanti compiuti con la firma del Trattato di Lisbona: l'abolizione dei tre pilastri garantisce certezza giuridica, maggiore uniformità negli atti e un crescente coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale. Ciò può favorire, senza dubbio, lo sviluppo di un approccio più coerente, trasparente e democratico nel tentativo di rilanciare e approfondire il processo d'integrazione in una fase di incertezza e cambiamento a livello globale.

Le sfide che l'Unione europea sta affrontando per raggiungere un equilibrio tra libertà, diritti umani e sicurezza, incoraggiano i governi degli Stati membri dell'UE a cooperare. I meccanismi d'integrazione in questo ambito hanno iniziato a svilupparsi piuttosto tardi e, fino a poco tempo fa, erano ancora in fase di formazione. Gli stati membri hanno acquisito la capacità di partecipare direttamente al lavoro operativo. In situazioni di crisi, per i paesi membri è del tutto naturale ricorrere all'assistenza di altri paesi dell'UE. Tra i vari stati permangono divergenze tra le legislazioni riguardanti i problemi della criminalità e della migrazione, il che non è tanto una condizione per preservare la sovranità nazionale degli Stati, ma piuttosto un'opportunità per i trasgressori di evitare le pene, e un altro ostacolo per i cittadini rispettosi della legge. Attraverso l'uso di tecnologie informatiche avanzate, le forze dell'ordine sono in grado di gestire grandi quantità d'informazioni in precedenza inaccessibili, e di ricevere immediatamente le informazioni richieste. Nell'UE vi è molta attenzione alla tutela dei dati personali, ma a quanto pare, nel corso del tempo, gli atteggiamenti sociali verso ciò che può essere divulgato stanno cambiando, sicché, per esempio, l'esistenza di archivi informatici dei dati personali sarà percepita come la norma. La tutela dei diritti dei cittadini in materia di accesso alle informazioni non dovrebbe essere soggetta a restrizioni, così come la trasparenza dei sistemi di controllo pubblico delle agenzie governative.

In definitiva, chi abilita la raccolta, la conservazione e l'uso delle informazioni deve fare in modo di rimuovere i rimanenti ostacoli alla circolazione delle persone e allo stesso tempo contribuire a ridurre il numero di "zone grigie", scarsamente controllate, e utilizzate per commettere crimini. Le misure non saranno sufficienti a garantire un elevato livello di sicurezza, se l'UE continuerà a rappresentare l'isola di prosperità in un oceano di povertà. Di qui la particolare importanza del lavoro di squadra tra l'UE e i paesi terzi per creare uno spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia.

I risultati in tal senso non si possono ottenere in modo rapido e dipenderanno più dalla politica dei partner dell'Unione, che da quella della stessa UE. Garantire l'efficacia di questo lavoro richiederà la comprensione di alcune questioni piuttosto importanti, come ad esempio quali metodi siano accettabili nella lotta contro il terrorismo e la criminalità transnazionale o come si

possa fare in modo che questa non si trasformi in una sorveglianza ossessiva e pericolosa per le libertà civili.

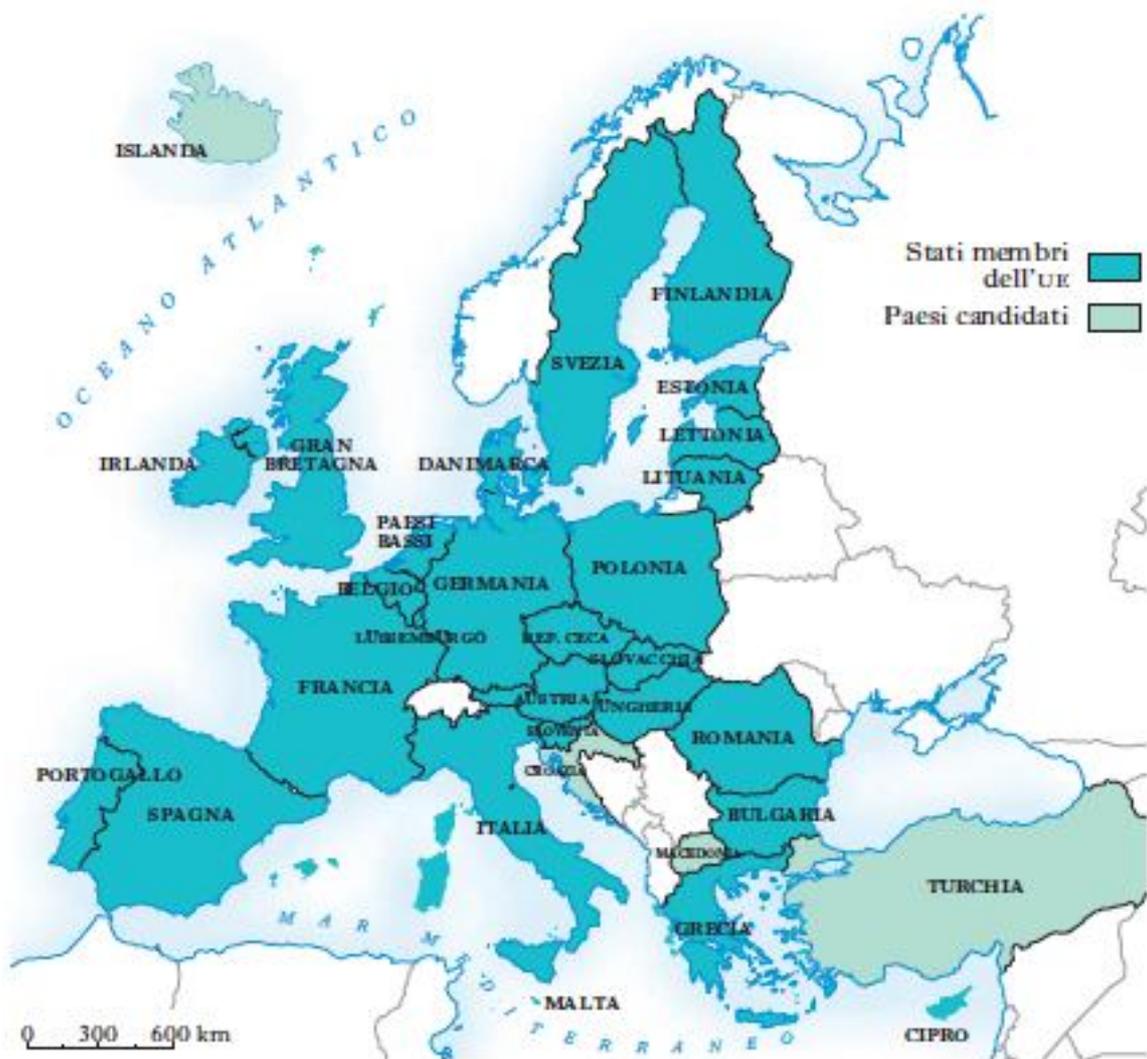
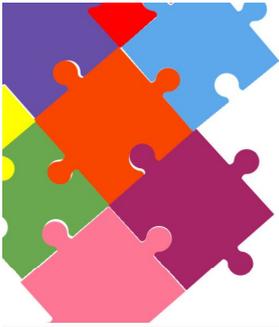


Fig. 1.6 I paesi dell'Unione Europea



Fig. 1.7 La storia dell'integrazione europea



L'Unione Europea e i suoi trattati



Trattato di Parigi
Firmato 18 aprile 1951
In vigore dal 23 luglio 1952
Scaduto nel 2002

Istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) per evitare che un paese potesse mobilitare le proprie forze armate all'insaputa degli altri

Trattati di Roma
Firmato 25 marzo 1957
In vigore dal 1° gennaio 1958

Istituisce la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Estende l'integrazione europea alla cooperazione economica generale

Trattato di fusione
Firmato 8 aprile 1965
In vigore dal 1° luglio 1967

Istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee CEE, Euratom, CECA. E' stato abrogato con il trattato di Amsterdam (1997)

Trattato di Lussemburgo
Firmato 22 aprile 1970
In vigore dal 1° gennaio 1971

Primo trattato in materia di bilancio. Modifica alcune disposizioni in materia di bilancio sancite nei trattati precedenti. Rafforzati i poteri di bilancio dell'Assemblea

Secondo Trattato Bruxelles
Firmato 22 luglio 1975
In vigore dal 1° giugno 1977

Il Parlamento Europeo ottiene il diritto di respingere il bilancio comunitario e di concedere il disarcico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio. Viene istituita la Corte dei conti europea

Atto unico europeo
Firmato 17 febbraio 1986 (Lussemburgo) - 28 febbraio 1986 (L'Aia)
In vigore dal 1° luglio 1987

Istituisce la Cooperazione politica europea e di parere conforme: vengono così rafforzati i poteri legislativi del Parlamento Europeo. La denominazione "Parlamento europeo" diventa ufficiale

Trattato sull'Unione europea (Maastricht)
Firmato 7 febbraio 1992
In vigore dal 1° novembre 1993

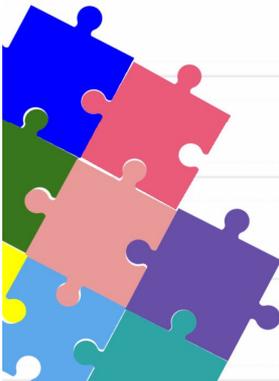
Pone le basi per la creazione dell'Unione monetaria europea e di quella politica. Istituisce l'Unione europea al posto della CEE. Introduce la procedura di co-decisione, nuove forme di cooperazione comunitaria su difesa, giustizia, affari interni

Trattato di Amsterdam
Firmato 2 ottobre 1997
In vigore dal 1° maggio 1999

Semplificazione del processo decisionale e ampliamento del campo di applicazione. Il Parlamento acquisisce il diritto di approvazione della nomina del Presidente della Commissione

Trattato di Nizza
Firmato 26 febbraio 2001
In vigore dal 1° febbraio 2003

Rafforzati i poteri legislativi e di controllo del Parlamento. Estensione del voto a maggioranza qualificata a molteplici ambiti in seno al Consiglio



Trattato di Lisbona
Firmato 13 dicembre 2007
In vigore 1° dicembre 2009

Conferiti maggiori poteri al Parlamento Europeo. Istituzione del Consiglio Europeo, della figura del relativo presidente e dell'altro rappresentante dell'Unione per gli affari esteri (PESC). Introduzione del diritto d'iniziativa dei cittadini europei

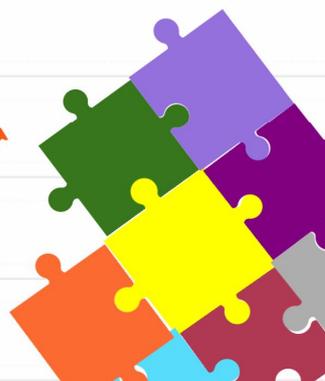


Fig. 1.8 I Trattati dell'Unione Europea

AGENZIE	ANNO DI ISTITUZIONE E SEDE	
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione Europea (CdT)	1994	Lussemburgo
Fondazione europea per la formazione (ETF)	1994	Torino, Italia
Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)	1994	Angers, Francia
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (OHIM)	1994	Alicante, Spagna
Agenzia europea per i medicinali (EMA)	1995	Londra, Regno Unito
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop)	1975	Salonicco, Grecia
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)	1975	Dublino, Irlanda
Agenzia europea dell'ambiente (EEA)	1993	Copenaghen, Danimarca
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)	1993	Lisbona, Portogallo
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)	1994	Bilbao, Spagna
Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)	2002	Colonia, Germania
Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)	2002	Lisbona, Portogallo
Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)	2002	Parma, Italia
Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)	2004	Varsavia, Polonia
Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)	2004	Eraclion, Grecia
Agenzia ferroviaria europea (ERA)	2004	Valencienne e Lille, Francia
Autorità europea di vigilanza GNSS (GSA)	2004	Bruxelles, Belgio
Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)	2004	Stoccolma, Svezia
Agenzia comunitaria di controllo della pesca (CFCA)	2005	Vigo, Spagna
Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)	2006	Vilnius, Lituania
Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA)	2007	Vienna, Austria
Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA)	2007	Helsinki, Finlandia
Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (allo stato di progetto) (ACER)	2010	Lubiana, Slovenia
Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)	2010	Riga, Lettonia
Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB)	2010	Francoforte, Germania
Autorità bancaria europea (EBA)	2011	Londra, Regno Unito
Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)	2011	Parigi, Francia
Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)	2011	Francoforte, Germania
Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)	2011	La Valletta, Malta
Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT a larga scala nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia	2012	Tallinn, Estonia

Fig. 1.9 Le Agenzie europee

Capitolo Secondo

La sicurezza interna dell'UE: questioni politiche

2.1. Lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati dell'Unione europea nel settore della giustizia e degli affari interni

Con l'approfondimento del processo d'integrazione europea a metà degli anni '80, è diventata sempre più evidente la necessità di considerare la politica dell'immigrazione in Europa. Fino ad allora, gli Stati membri hanno aderito a politiche collaudate per stipulare accordi intergovernativi in questo importante settore, ma questi si sono dimostrati inconcludenti, di difficile attuazione e inefficaci.

Nel 1976, il primo ministro belga L. Tindemans ha sviluppato un programma di ristrutturazione delle istituzioni della Comunità europea al fine di trasformarle in un meccanismo di controllo unico che collega l'integrazione dell'Europa occidentale in tutti i settori. Per questo scopo era prevista la trasformazione della Comunità europea in Unione Europea. Anche se "Il rapporto Tindemans" non è stato approvato, gli Stati membri hanno deciso di tenere annualmente discussioni sui modi di trasformare la Comunità europea in Unione Europea. Al fine di coordinare gli Stati membri dell'UE sulla scena internazionale è stato ufficialmente proposto di adottare un sistema di consultazione politica, tra le istituzioni della comunità. Questo passo ha comportato l'approdo della Comunità ad un nuovo livello di cooperazione - cooperazione politica europea. Dopo una revisione delle idee di base, "il rapporto Tindemans" è stato preso in considerazione a partire dagli anni '80.

La nuova bozza del progetto è stata realizzata dal ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e dal primo ministro italiano Emilio Colombo. In conformità ad esso era previsto per i successivi cinque anni di trasformare la comunità europea in Unione europea. La costruzione di alleanze tra stati richiedeva la creazione di una più ampia autorità sovranazionale. Ma va notato che un certo numero di paesi – come Gran Bretagna, Grecia e Danimarca – si sono dimostrati contrari alle restrizioni della sovranità nazionale nella sfera politica. Così, l'idea della perdita della sovranità nazionale da parte per questi paesi, ha fatto sì che non vi fosse il pieno sostegno degli Stati membri alla creazione di un'autorità sovranazionale.

Man mano gli Stati membri hanno iniziato a prendere decisioni a livello comunitario (sovranazionale) trasferendo i propri poteri, quando necessario, alle strutture della comunità

europea, come per esempio la Commissione europea, il Consiglio dei ministri, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia dell'UE. Bisogna dire che, sebbene con qualche difficoltà, i processi d'integrazione si sono gradualmente consolidati. Questo è stato evidente fin dagli anni '70, quando gli stati hanno dato inizio ad una collaborazione nel campo della politica estera e si sono tenute le prime elezioni generali per il Parlamento europeo. Nel 1985, è stata adottata la decisione del Consiglio in materia di politica d'immigrazione a livello comunitario: questo documento ha lo scopo principale di far adottare agli Stati membri una politica migratoria unica, che regoli i flussi non solo all'interno dei propri paesi, ma anche nei paesi terzi⁹⁵.

L'analisi del documento mostra che le questioni riguardanti l'ingresso e la residenza dei lavoratori migranti provenienti da paesi terzi erano ancora sotto la giurisdizione dei governi degli Stati membri. Di conseguenza, tutti i problemi di cui sopra sono stati affrontati stipulando accordi bilaterali tra gli Stati membri e i paesi terzi. Allo stesso tempo, l'intero testo del documento tradisce l'urgente necessità di seguire le linee di politica migratoria a livello Comunitario. Il Consiglio europeo ha adottato decisioni che avevano lo scopo di promuovere in modo esplicito la cooperazione e la concertazione tra gli Stati membri e la Commissione sulla politica di migrazione, compresi i negoziati con i paesi terzi. Tali obiettivi a poco a poco sono stati attuati e si sono concretizzati nei regolamenti delle istituzioni della Comunità.

Negli anni '80, il ripristino delle attività dei processi d'integrazione è dimostrato dalla volontà della Grecia (1981), della Spagna e del Portogallo (1986). Allo stesso tempo, una certa ripresa delle attività delle istituzioni della Comunità è stata favorita dal presidente della Commissione Jacques Delors, che ha portato progressi concreti in merito all'obiettivo strategico della Comunità europea, la creazione di uno spazio economico unico dell'Unione europea. Per adeguare il quadro normativo, gli Stati membri avrebbero dovuto, prima di tutto, modificare gli accordi precedenti. Nel periodo 1985-1992, la Comunità europea ha adottato e attuato il programma settennale del mercato interno unico⁹⁶.

Nella transizione al mercato interno unico è emersa la questione della necessità di integrare i livelli di sviluppo economico e sociale degli Stati membri e delle loro regioni. Tuttavia, questo processo si è sviluppato naturalmente, come conseguenza dell'apertura delle economie nazionali, non solo agli altri stati della Comunità, ma anche all'estero.

⁹⁵ *Council Resolution of 16 July 1985 on guidelines for a Community policy on migration*, "Official Journal" (26/07/1985), p. 186.

⁹⁶ Uryi BORKO, *Sozial'naia politika i ekonomicheskaia integracija: mehanizmy vzaimodejstvija* [Politica sociale e l'integrazione economica: meccanismi di interazione], in *Evropejskij souz na poroge XXI veka*, a cura di Uryi Borco, Olga Butorina, Mosca, 2001, p. 115-116.

A metà degli anni '80, sebbene fosse diminuito il divario tra i livelli di sviluppo dei membri della comunità, quattro stati - Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo – restavano ancora indietro rispetto al resto della Comunità, nella gestione e attuazione della strategia del mercato interno unico.

Infine, si consideri un'altra direzione del processo d'integrazione degli anni '80 nella sfera della vita sociale e della politica estera. In oltre 40 anni di costruzione dell'unità europea, ha preso corpo quella che è un'identità europea e i problemi sociali hanno iniziato ad assumere una rilevanza a livello non solo nazionale, ma anche europeo. Il primo di questi è il problema della disoccupazione, seguito dalla questione della formazione e riqualificazione professionale e dell'inserimento lavorativo.

Il forte aumento della disoccupazione negli stati della Comunità, che in un primo momento è stato attribuito alla congiuntura negli anni '70 della crisi economica e la guerra fredda, non era un fenomeno risolvibile in poco tempo ed era una condizione legata a una profonda crisi strutturale dell'economia europea. Pertanto, la politica comunitaria riguardo all'occupazione è diventata parte della politica sociale della Comunità⁹⁷.

Alla fine degli anni '80, gli Stati membri sono stati costretti a riconoscere l'esistenza di alcuni problemi relativi all'integrazione degli immigrati provenienti da paesi terzi. Tali problemi riguardavano soprattutto l'istruzione e l'occupazione delle seconde generazioni. Così, la Commissione, confermando la presenza di un gran numero d'immigrati, ha rilevato con preoccupazione che importanti cambiamenti si sono verificati in ambito migratorio e che essi hanno avuto un impatto sul processo di integrazione⁹⁸. È rilevante il fatto che nel 1990, su 327 milioni di persone che rappresentavano la popolazione totale della comunità, 14,1 milioni non fossero cittadini comunitari. Inoltre, su 6,4 milioni di persone, il 45% era costituito da donne⁹⁹. Dalle statistiche di Eurostat, infatti, è emerso un cambiamento sulla composizione del sesso dei flussi migratori, in particolare un aumento della percentuale di donne. Ad esempio, nel 1991 in Lussemburgo, le donne immigrate provenienti da altri Stati membri rappresentavano il 26% della popolazione mentre il 27,4% era rappresentato da uomini. In Belgio, vi era il 5% di donne e il 6,1% di uomini. In Francia e in Germania - gli Stati membri con il maggior numero di cittadini

⁹⁷ Uryi BORKO, *Sozial'naiia politika i ekonomicheskaia integratsia: mehanizmy vzaimodeistviia* [Politica sociale e l'integrazione economica: meccanismi di interazione], in *Evropeiskiyi souz na poroge XXI veka*, a cura di Uryi Borco, Olga Butorina, Mosca, 2001, p. 119.

⁹⁸ 88/384/EEC: *Commission Decision of 8 June 1988 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries*, "Official Journal", L 183 (14/07/1988), p. 35-36.

⁹⁹ *Eurostat Rapid Reports. Population and social conditions*, VIII, Luxembourg (1993), p. 1.

provenienti da paesi terzi - il numero di uomini era leggermente superiore a quello delle donne¹⁰⁰.

I fattori economici e culturali e la vicinanza geografica sono stati i criteri principali nella scelta da parte dei migranti del paese di residenza. Per le donne, la famiglia è stata il fattore decisivo. Per il 65%, le donne lavoratrici degli Stati membri della Comunità erano sposate, mentre tra le donne provenienti da paesi terzi, la percentuale di quelle sposate era del 68%. Il più grande gruppo d'immigrati provenienti da paesi terzi era rappresentato da donne della Turchia (1 milione di persone). Seguivano gli immigrati provenienti dai paesi del Maghreb (0,8 milioni di persone provenienti da Algeria, Marocco e Tunisia). Le donne del Maghreb erano presenti soprattutto in Francia, mentre le donne irlandesi, indiane e pakistane in Gran Bretagna. Il maggior numero di donne comunitarie emigrava in tre paesi principali: Italia (22%), Portogallo (17%), Irlanda (13%)¹⁰¹. In questo modo, a partire dalla metà degli anni '70, da parte degli Stati membri è stata portata avanti una politica di ricongiungimento familiare che nel 1991 ha portato ad un aumento del flusso migratorio femminile.

Alla luce di queste tendenze, gli Stati membri hanno convenuto sulla necessità di consultazione congiunta, cioè di scambiarsi informazioni in materia di politica d'immigrazione, in vista dell'adozione di regole comuni. Infatti, a livello comunitario, periodicamente è stata rilevata la necessità di una cooperazione tra gli Stati membri in materia d'ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi. Quindi, il Parlamento europeo ha più volte chiesto al Consiglio e alla Commissione di armonizzare la politica dei visti e la legislazione Comunitaria riguardo agli stranieri¹⁰².

Si sono svolte consultazioni su questi temi, al fine di facilitare lo scambio d'informazioni, identificare i problemi comuni relativi ai cittadini di paesi terzi e armonizzare le legislazioni nazionali degli stati membri in materia di politica migratoria. Pertanto, sulla base delle decisioni prese dalla Commissione europea, gli Stati membri hanno dovuto adottare misure per armonizzare la legislazione nazionale riguardante gli stranieri.

Così, si può notare che in fase di attuazione del programma settennale consistente nella realizzazione di un mercato unico, si è garantita la libertà di circolazione e di soggiorno per i cittadini degli stati membri, tralasciando le necessità dei cittadini di paesi terzi. La libertà di

¹⁰⁰ Eurostat Rapid Reports. *Population and social conditions*. VIII, Luxembourg (1993), p. 2.

¹⁰¹ Eurostat Rapid Reports. *Population and social conditions*, VIII, Luxembourg (1993), p. 1.

¹⁰² Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence, "Official Journal", L 180 (13/07/1990), p. 26-27.

circolazione comprende il diritto di ogni cittadino di uno Stato membro di soggiornare, acquisire beni e impegnarsi in attività professionali sul territorio della Comunità.

Dopo il 1990, si è sentita sempre di più l'urgenza dell'integrazione a seguito dell'unificazione delle due Germanie e del conseguente timore da parte degli altri stati che se ne creasse uno molto forte – la Francia in particolar modo, ha premuto per l'integrazione accelerata. I paesi occidentali, perciò, avevano bisogno di preparare un nuovo accordo d'integrazione, e questo obiettivo ha portato alla trasformazione della Comunità in un'entità di livello superiore, l'Unione europea.

Dalla fine degli anni '80, le istituzioni dell'UE hanno cominciato a mostrare un maggiore interesse in materia di affari interni e giustizia. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a partecipare al dibattito sulla politica d'immigrazione e a seguire tutti gli sviluppi internazionali in questo settore. La Commissione ha organizzato un gruppo di lavoro al fine di preparare una relazione sullo stato della legislazione nazionale degli Stati membri e ha chiesto a un gruppo di esperti di identificare le aree di politica migratoria e di trasferirle alla competenza della Comunità.

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni 90, i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo hanno ripetutamente espresso preoccupazione per la mancanza di democrazia nel processo decisionale sui temi della libertà di circolazione e di movimento. La sfiducia dei parlamentari ha fatto sì che l'accordo di Schengen e la Convenzione di Dublino fossero adottati con grande difficoltà dai parlamenti nazionali. Inoltre, sono stati espressi dubbi anche sulla legittimità del processo decisionale all'interno dell'UE, poiché si pensava che si basasse su attività segrete di un piccolo gruppo di funzionari, non denunciate alle istituzioni comunitarie. Gli obiettivi del Parlamento europeo e della Commissione sono stati presi in considerazione durante la conferenza intergovernativa sulla formazione del trattato sull'Unione europea.

Nel giugno del 1991, al vertice di Lussemburgo, il cancelliere tedesco Helmut Kohl ha invitato il Consiglio dell'UE a sviluppare un programma di cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Per la prima volta fu formulata l'idea di "comunitarizzazione" della politica d'immigrazione della Comunità. Secondo Kohl, il problema dell'immigrazione aveva raggiunto dimensioni tali che rischiava di frenare il processo d'integrazione europea occidentale¹⁰³. Egli ritenne perciò necessario apportare dei cambiamenti significativi nella politica d'immigrazione dell'Unione europea. Analoghe preoccupazioni sono state sollevate dall'ex primo ministro britannico D. Maggiore in occasione della riunione degli stati europei a

¹⁰³ *Diplomatičeski vestnik* [Bollettino diplomatico] IX (1996), p. 44.

Lussemburgo, dove affermò che l'immigrazione - sia legale che illegale – era stata messa al primo posto nell'agenda politica dell'Unione europea¹⁰⁴.

D'altra parte, non ci si deve concentrare solo sulle conseguenze negative dell'immigrazione. Ad esempio, il vantaggio della vicinanza geografica tra i paesi dell'Europa centrale e orientale ha permesso alla Germania di diventare il "primo filtro d'immigrazione", ottenendo così dei significativi vantaggi economici e politici. In questo modo, gli imprenditori tedeschi hanno avuto accesso a manodopera qualificata a buon mercato, arrivando così a fare concorrenza alla Francia. Alla fine del 1991, il gruppo ad hoc sull'immigrazione ha dato disposizioni di seguire una politica comune sull'immigrazione, e le discussioni in questa sede hanno rivelato profonde differenze nelle posizioni dei vari stati nazionali.

La Gran Bretagna e la Danimarca hanno insistito sul mantenimento della sovranità nazionale; Germania e Belgio, al contrario, hanno cercato di estendere la sfera di competenza alla Comunità degli Affari Interni e Giustizia. Il Trattato sull'Unione europea è stato una sorta di compromesso tra i diversi punti di vista degli stati, rendendo evidente l'importanza degli affari interni e la giustizia nel "terzo pilastro", e insistendo sulla necessità di adottare un approccio comunitario.

Il progetto di un nuovo trattato riveduto, che ha richiesto un lavoro di oltre tre mesi, è stato firmato il 7 febbraio 1992 nella città olandese di Maastricht da dodici Stati membri della Comunità europea. Il Trattato sull'Unione europea sarebbe dovuto entrare in vigore dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive legislazioni nazionali¹⁰⁵. Il processo di ratifica in alcuni paesi, in particolare in Danimarca, Germania e Gran Bretagna, è stato più lungo del previsto. Ad esempio, la popolazione della Danimarca in un referendum sulla ratifica delle condizioni contrattuali sottoscritte, ha stabilito che il Trattato era svantaggioso per il paese. A seguito dei risultati dei referendum, alla Danimarca sono state concesse condizioni speciali: questo le ha permesso di entrare nell'UE senza la ratifica del Trattato. Il Trattato di Maastricht, così, ha istituito una nuova organizzazione, l'Unione europea.

L'Unione si è posta una serie di obiettivi che sono stati progettati per essere realizzati gradualmente. Durante il periodo di transizione, con la creazione di uno spazio senza frontiere interne e di un mercato unico, si voleva promuovere il progresso economico e sociale, un elevato livello di occupazione e uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Fu prevista inoltre l'introduzione di una sola cittadinanza allo scopo di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri dell'UE. Per garantire che l'Unione fosse uno spazio di libertà, sicurezza e

¹⁰⁴ *Diplomatičeskij vestnik* [Bollettino diplomatico] IX (1996), p. 45.

¹⁰⁵ Uryi BORKO, *Dogovor o Evropeiskom Souze, Dokumenty Evropeiskogo Souza. Edinyi Evropeiskiy Akt*. [Documenti dell'Unione Europea], Mosca, 1994. p. F (1).

giustizia, si promosse la libera circolazione delle persone al suo interno, garantita da un rigoroso controllo alle frontiere esterne e dalla prevenzione e la lotta contro la criminalità.

In conformità con gli accordi presi all'interno della Comunità europea, sono state ampliate le competenze. Sotto la giurisdizione della Comunità sono passate aree di competenza completamente nuove: l'attuazione di una cittadinanza europea, una politica dei visti, ecc. La politica d'immigrazione e l'attraversamento delle frontiere esterne nell'ambito della politica degli Interni e della Giustizia sono passati sotto la competenza del cosiddetto "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht, basato sulla cooperazione intergovernativa¹⁰⁶. Questo pilastro ha creato un gruppo speciale che si occupasse del rilascio dei visti e delle questioni di immigrazione e asilo. Uno dei principali successi fu la possibilità per l'Unione europea di legiferare in una serie di settori della politica d'immigrazione, che, tuttavia, richiedeva il consenso unanime di tutti gli stati dell'Unione¹⁰⁷.

L'accordo di Maastricht può essere considerato un primo tentativo di attuare una politica di immigrazione collettiva e coordinata. Il Trattato riflette la crescente tendenza alla collaborazione già esistente tra i governi di alcuni paesi, i quali hanno espresso il desiderio di lavorare sull'elaborazione di una politica comune in questo settore complesso e politicamente sensibile. Il passaggio dalla cooperazione intergovernativa volontaria all'impegno a collaborare in maniera continuata come parte dell'accordo, è stata un evento politico significativo agli occhi dell'opinione pubblica dell'Unione europea e del mondo esterno. L'accordo ha previsto delle chiare norme procedurali per la cooperazione nei settori citati, specificando il ruolo degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo, così come le caratteristiche speciali della Corte europea. La Commissione europea ha conferito il diritto d'iniziativa legislativa a ogni stato membro su varie questioni, tra cui la politica d'immigrazione. Il Parlamento europeo ha acquisito il diritto di ottenere informazioni regolarmente e l'opportunità di consultazione. L'accordo comportava gravi restrizioni della sovranità nazionale dei paesi membri, e ciò ha richiesto notevoli sforzi per riformare ogni legislazione per un periodo transitorio previsto fino al 31 dicembre 1992.

Una delle caratteristiche del Trattato di Maastricht è stata la creazione della cittadinanza dell'Unione europea, che integra, ma non sostituisce, la cittadinanza degli Stati membri¹⁰⁸. Ad

¹⁰⁶ BORKO, *Dogovor o Evropeiskom Souze*, cit., p. 57.

¹⁰⁷ Mehmet UGUR, *Freedom of movement vs. exclusion: a reinterpretation of the «insider»-«outsider» divide in the European Union*, "International Migration", XXIX, n. 4 (1995), p. 986.

¹⁰⁸ Uryi BORKO, *Dokumenty Evropeiskogo Souza T.VI. Konsolidirovannaia versia*. [Documenti dell'Unione Europea. La versione consolidata], Mosca, 2001. Ст. 17 (8).

esempio, l'articolo 8 del trattato UE stabilisce che "ogni persona che è cittadino di uno Stato membro è cittadino dell'Unione"¹⁰⁹.

La cittadinanza dell'Unione prevede il diritto delle persone alla libera circolazione e soggiorno nel territorio di qualunque Stato membro dell'Unione europea. Allo stesso tempo, i cittadini di ogni Stato dell'Unione acquisito i diritti politici, ottenendo la possibilità di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo¹¹⁰. "Quando necessario, al fine di tutelare i diritti privati, i cittadini dell'Unione hanno avuto la possibilità di presentare una petizione al Parlamento europeo, e la figura deputata ad accogliere le richieste e il Mediatore"¹¹¹.

Per diversi anni dopo la firma del Trattato di Maastricht, nel settore della giustizia e degli affari interni l'obiettivo prioritario è stato l'armonizzazione delle politiche per quanto riguarda i lavoratori provenienti da paesi terzi. Il consiglio ha, infatti, riflettuto sulla possibilità di trarre beneficio dall'ingresso di persone impegnate in attività economiche indipendenti. Si è così attuata una politica restrittiva, poiché si è rilevata la necessità di limitare l'ingresso dei lavoratori assunti che non avevano qualifiche adeguate e non potevano quindi fornire alcun beneficio economico per la società ospitante¹¹². Le decisioni prese dall'Unione in merito ai principi riguardanti le politiche nazionali degli Stati membri su i cittadini di paesi terzi, non dovevano essere attenuate dalla legislazione nazionale degli Stati membri. Gli Stati membri erano, infatti, tenuti a compiere ogni sforzo per adeguare la propria legislazione nazionale ai requisiti che si sarebbero dovuti raggiungere entro il termine del 1 Gennaio 1996. Tuttavia, nel maggio 1998, la Commissione europea ha concluso che 14 dei 15 paesi dell'Unione Europea (ad eccezione della Grecia) soddisfacevano i requisiti per entrare nell'Unione economica e monetaria (UEM). Com'è noto, l'1° gennaio 1999, essa era composta da 11 stati.

Con il passaggio all'UEM, nell'Unione si è verificato un aumento della disoccupazione, che è diventato senza dubbio il fenomeno più negativo del processo d'integrazione europea. Il suo picco fu raggiunto nel 1995. Alcuni ricercatori ritengono che tale fenomeno non sia una conseguenza dell'integrazione, ma sia di natura strutturale. Gli esperti hanno stimato che le cause siano da ricercarsi in due tipi di squilibrio: uno di questi è tra le moderne esigenze strutturali (domanda) e la struttura obsoleta di produzione (offerta), l'altro tra l'attuale struttura

¹⁰⁹ BORKO, *Dokumenty Evropeiskogo Souza*, cit., Ct. 19(8b).

¹¹⁰ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the community immigration policy*, "COM" (2001), p. 387.

¹¹¹ *The Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions on decisions which constitute the acquis*, "Official Journal", L 176 (10/07/1999), p. 62.

¹¹² *Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons*, "Official Journal" (19/09/1996), p. 274.

dell'occupazione (professionale, territoriale, settoriale) e la necessità crescente di nuove figure professionali. Il compito di ridurre il livello di disoccupazione si è perciò rilevato uno degli obiettivi più importanti dell'UE¹¹³.

In generale, gli anni '90 sono stati caratterizzati da un discreto successo delle politiche d'integrazione. L'Unione europea è diventata progressivamente un potente centro di attrazione per i paesi che rimanevano al di fuori di essa. Questo ha portato alla terza fase di allargamento dell'Unione europea, approvata nel 1995. Con l'adesione dell'Austria, della Svezia, della Finlandia, l'Unione è passata a 15 membri. Come affermava il presidente della Commissione Jacques Santer nel suo discorso al Parlamento europeo, "la strada per unificare il continente è ormai intrapresa e l'unificazione può avvenire sotto la bandiera della democrazia, libertà e prosperità"¹¹⁴.

Sulla base delle analisi di cui sopra, possiamo concludere che gradualmente, gli stati divennero più consapevoli della necessità di introdurre nuovi metodi di coordinamento delle politiche di immigrazione della Comunità, per favorire lo scambio di informazioni tra i membri al fine di attuare politiche comuni. Nel Trattato di Maastricht si è decretata la libertà di circolazione delle persone, risultato dell'azione congiunta del gruppo intergovernativo degli Stati membri dell'UE, e delle altre istituzioni dell'UE. Solo con l'introduzione del Trattato, la libera circolazione è diventata realtà per tutti i cittadini dell'Unione. Le attività dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni comprendono la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e vari aspetti del controllo delle sue frontiere esterne. Tuttavia, i regolamenti delle disposizioni principali del Trattato di Maastricht si basano sul concetto di "soft law" che prevede che le decisioni e le raccomandazioni non siano giuridicamente vincolanti per gli Stati membri.

La politica d'immigrazione (le condizioni d'ingresso e soggiorno, il ricongiungimento familiare e il soggiorno illegale) riguardante i cittadini provenienti dai paesi terzi, è decisa dai singoli Stati membri, i quali, tuttavia, sono tenuti a collaborare con gli altri Stati dell'Unione. In particolare, si potrebbero avere modifiche della legislazione nazionale, qualora vi fossero situazioni particolari in un determinato paese.

Dal 1990 il progressivo consolidamento del processo di coordinamento tra Stati e la tendenza all'armonizzazione dei vari governi nazionali, hanno portato ad una maggiore integrazione delle competenze delle istituzioni dell'Unione in nuove aree della politica di immigrazione.

¹¹³ *Eurostat Rapid Reports. Population and social conditions*. II, Luxembourg (1992), p. 2.

¹¹⁴ Jacques Santer, President of the Commission, addressing the European Parliament on 17 December 1997. *European Commission. General Report on the Activities of the European Union*. Brussels, Luxembourg, 1998.

L'obiettivo principale era quello di sviluppare principi, criteri e norme comuni in questo settore, sanciti nei regolamenti dell'UE, in modo che divenissero parte di una legislazione sovranazionale.

2.2. Libertà e sicurezza dell'Unione Europea: orientamenti strategici

I valori fondamentali sanciti dall'Unione europea, compresi nel testo del trattato UE¹¹⁵, sono il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani. Nel mondo di oggi, questi valori sono proclamati universalmente, anche se con un'interpretazione culturale diversa, essendo riconosciuti nella maggior parte dei paesi del mondo; tuttavia, garantire la loro applicazione pratica da parte delle autorità pubbliche è spesso difficile. I paesi dell'UE affrontano questo compito meglio di quanto facciano altri paesi, ma hanno comunque difficoltà ad occuparsi di molti problemi che si presentano. L'integrazione europea ha proprio l'obiettivo di colmare il divario tra i principi dichiarati e la realtà.

Un importante risultato del processo d'integrazione europea è stata la formazione di uno spazio senza frontiere interne, che impedirebbero la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone. I metodi tradizionali delle strutture di controllo, oggi, stanno diventando sempre più inefficaci. Il problema della sicurezza è diventato sempre più una questione che riguarda non solo i singoli Stati membri, ma l'UE nel suo complesso. Come in molti altri ambiti, gli Stati dell'Unione sono restii a condividere con le istituzioni sovranazionali la competenza in materia di affari interni, ma l'emergere di nuove sfide li ha costretti a riconoscere la necessità di una più profonda integrazione.

Sull'evoluzione delle politiche dell'UE nel primo decennio del XXI secolo, hanno avuto un impatto notevole vari atti terroristici, i più eclatanti dei quali sono avvenuti l'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, l'11 marzo 2004 a Madrid e il 7 luglio 2005 a Londra. Queste tragedie hanno spinto verso una rapida attuazione di misure volte a combattere il terrorismo.

Dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht nel 1993, la cooperazione negli affari interni e nella giustizia è stata uno dei tre "pilastri"¹¹⁶ che dell'Unione europea. I processi d'integrazione in questo settore stanno prendendo forza, e questo si è riflettuto nei Trattati di Amsterdam e di

¹¹⁵ Lisbon Treaty, Treaty on European Union, Art. 2.

¹¹⁶ *Dogovor o Evropeiskom Souze* (Maastricht, 7 fevral' 1992) [Trattato sull'Unione europea], <http://base.garant.ru/2566557/>, ult.cons.: 26.08.2013.

Nizza¹¹⁷. Con il Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno formalmente rinunciato al sistema dei "pilastri" a favore di un sistema unificato, che implica una base giuridica comune per tutti i settori della politica dell'UE. È stata dedicata un'attenzione sempre maggiore alla cooperazione in materia di affari interni, che già si evinceva nel trattato di Amsterdam a proposito del concetto di "spazio di libertà, sicurezza e giustizia." Questo spazio, secondo il testo del trattato, deve essere l'Unione europea¹¹⁸. Attualmente uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia comporta la promozione delle seguenti aree¹¹⁹:

- sviluppare una linea comune in materia di asilo, immigrazione e frontiere esterne in risposta al fallimento del sistema di vigilanza dell'Unione europea sulle frontiere interne;

- la lotta contro la criminalità, il razzismo, la xenofobia, che richiede la cooperazione di polizia, sistema giudiziario e altre autorità competenti. È richiesto, inoltre, il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale e la convergenza del diritto penale nei casi in cui sia necessario;

- il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

Le questioni più delicate in termini di sovranità nazionale riguardano l'area del diritto penale e le attività di polizia. Gli Stati membri dell'UE non intendono trasferire alle agenzie dell'UE, quali Europol e Eurojust, determinati poteri in materia penale, come la funzione degli arresti e lo svolgimento di procedimenti penali. Ciò che dovrebbe essere fatto è potenziare la collaborazione tra i servizi di sicurezza interni esistenti.

L'Unione europea si basa sulla pianificazione strategica in tutti i settori, e le questioni di libertà, sicurezza e giustizia non fanno eccezione. I lineamenti della strategia politica dell'UE cominciarono a caratterizzarsi in conformità con le priorità individuate nel programma di Tampere (1999-2004) e nel programma dell'Aia (2005-2009). Fra i due programmi vi è stata continuità: la nuova edizione ha, infatti, integrato la precedente, conservandone gli elementi più rilevanti. Gli obiettivi principali sono rimasti invariati, e l'attuazione dei compiti ha richiesto spesso tempi più lunghi del previsto.

La strategia politica dell'UE definisce le modalità di attuazione degli obiettivi stabiliti nell'accordo e a partire dal 2009 è stato realizzato, sulla base del programma di Stoccolma, uno

¹¹⁷ Olga POTEKINA, *Evropeiskoe prostranstvo svobody, besopasnosti i pravoporiadka: granizy, soderzhanie, mehanizmy* [Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: i confini, i contenuti, i meccanismi], Mosca, Aegis, 2002, p. 77.

¹¹⁸ Lisbon Treaty, Treaty on European Union, Art.3

¹¹⁹ Lisbon Treaty, Treaty on the functioning of the European Union, Art. 67.

“spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini”¹²⁰. Il piano d'azione è previsto fino al 2014 e corrisponde al periodo di attività della Commissione¹²¹.

Il punto chiave del programma di Stoccolma dimostra che gli Stati membri dell'UE devono ancora cambiare in modo significativo il loro approccio alle questioni interne, e dimostra la necessità di tener conto degli accordi raggiunti nel quadro di tutta l'Unione europea. Il rispetto degli accordi già approvati è tutt'altro che automatico. La maggior parte delle misure specifiche del piano di azione è di competenza della Commissione, che dovrebbe migliorare il quadro giuridico e le fondamenta concettuali di libertà, sicurezza e giustizia.

Nell'attuale Commissione europea, il cui mandato dovrebbe durare fino al 2014, la responsabile della cooperazione nel campo degli Affari Interni è Cecilia Malmström, che nel periodo 2006-2010 è stata ministro per gli Affari europei in Svezia¹²². Le questioni riguardanti i diritti umani fondamentali, i diritti dei cittadini e la giustizia dell'UE, sono di competenza del vicepresidente della Commissione Viviane Redding del Lussemburgo, precedentemente responsabile del settore Società dell'informazione e dei media¹²³.

Il processo decisionale in seno al Consiglio dell'Unione europea, ai sensi del trattato di Lisbona, permette la risoluzione della maggior parte dei problemi nel settore degli affari interni, il che riduce la possibilità di bloccare le proposte della Commissione, nei casi in cui i singoli paesi dell'UE non siano completamente soddisfatti dei risultati del suo lavoro.

La diffusione e l'uso del voto a maggioranza qualificata ha fatto emergere delle differenze tra i vari paesi dell'UE. In questo sistema, i voti di ciascuno stato membro non hanno uguale peso, perché le votazioni avvengono con il sistema del voto ponderato, che attribuisce un valore diverso a ciascuno Stato secondo il numero dei suoi abitanti, con una correzione di questo criterio a favore degli Stati meno popolati.

Gli Stati che si trovano in disaccordo con le decisioni prese, possono bloccare i provvedimenti, appellandosi alla necessità di proteggere i propri interessi. Questo fa sì che nella maggior parte dei casi, gli Stati membri continuino a cercare soluzioni che soddisfino tutti. La resistenza al trasferimento di nuove competenze a livello dell'Unione non deve essere considerata per forza negativa dal punto di vista del progetto d'integrazione europea. In uno

¹²⁰ *The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens*, Council of the EU 17024/09 (2.12.2009).

¹²¹ *Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens. Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, European Commission COM 171 final (20.04.2010).

¹²² Per un approfondimento della sua biografia, <http://ec.europa.eu>, ultima cons. 24.11.2012.

¹²³ Per un approfondimento della sua biografia, <http://ec.europa.eu>, ultima cons.: 24.11.2012

spazio eterogeneo come quello dell'UE, per mantenere l'ordine e la giustizia, sarebbe stata necessaria una minor flessibilità.

Il principio di base della costruzione dell'Unione europea è il principio di sussidiarietà. Esso è fondamentale per il funzionamento dell'Unione europea e, in modo particolare, per il processo decisionale europeo. Tale principio permette in particolare di stabilire quando l'UE può legiferare e contribuisce a che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile ai cittadini.

Il principio di sussidiarietà mira a stabilire il livello d'intervento più pertinente nei settori di *competenza condivisa* tra l'UE e gli Stati membri. Può trattarsi di un'azione su scala europea, nazionale o locale. In ogni caso, l'UE può intervenire solo se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri. Il principio di sussidiarietà mira inoltre ad avvicinare l'UE ai suoi cittadini garantendo l'adozione di un'azione a livello locale ogniqualvolta ciò sia necessario. Il principio di sussidiarietà non significa tuttavia che un'azione debba sempre essere presa al livello più vicino al cittadino.

Opinioni divergenti rispetto alle funzioni che dovevano passare da un livello nazionale ad uno sovranazionale, hanno portato alla costituzione di un gruppo limitato di paesi dell'UE, che si è avvalso della "cooperazione avanzata", ottenendo il beneplacito dell'Unione europea. Tale gruppo ha avviato discussioni specialmente nel settore degli affari interni e della giustizia.

Il primo risultato ottenuto è stato l'armonizzazione delle procedure giuridiche legate al processo di divorzio¹²⁴. Tuttavia, l'emergere di una serie di visioni divergenti in merito al concetto di "cooperazione avanzata" potrebbe complicare i rapporti tra gli Stati Membri, e tra l'Unione Europea e i paesi terzi.

Nell'Unione Europea, anziché avere uno spazio unico con norme generali condivise, permangono confini invisibili che separano i diversi Stati, i quali sono caratterizzati da una diversa "velocità" nel processo d'integrazione. L'esperienza di Stati che hanno rifiutato di partecipare all'accordo di Schengen o di aderire all'Euro viene utilizzata dagli euroscettici per mostrare che il 'distacco' dai paesi dell'UE ha portato ad un successo in politica interna.

Il programma di Stoccolma, che ha delineato le priorità dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia, ha fornito all'UE la strategia di sicurezza interna. Essa è stata elaborata sotto la direzione di Javier Solana nel 2003 ma non è stata accettata da tutti gli Stati membri¹²⁵. Tale strategia si propone di combattere le seguenti minacce: terrorismo, criminalità organizzata, reati nel settore delle tecnologie dell'informazione, criminalità transfrontaliera, violenza e

¹²⁴ *Council Decision authorizing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation*, Council of the EU 2010/405 (12.07.2010).

¹²⁵ *Draft Internal Security Strategy for the European Union: «Towards a European Security Model»*, Council of the EU 5842/2/10 (23.02.2010).

catastrofi naturali causate dalle attività umane, incidenti d'auto. La strategia rileva che questi problemi dovrebbero essere risolti nel rispetto dello stato di diritto e dei diritti umani fondamentali. L'Unione europea in generale dovrebbe prestare molta attenzione a che la politica attuata non sia in contraddizione con i valori umani fondamentali. Per agevolare l'attuazione pratica di questa strategia sono stati creati l'agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali¹²⁶ e l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere¹²⁷. La programmazione in sé non è in grado di garantire coerenza politica nel settore della giustizia e degli affari interni. Occorre, infatti, che vi sia una forte volontà ed impegno politico da parte di tutti gli Stati membri dell'Ue.

L'importo totale di spesa che l'UE ha previsto per l'attuazione delle politiche in materia di giustizia e affari interni nel periodo 2007 - 2013 è di circa 6,5 miliardi di euro. Il 62% di tale cifra doveva andare alla gestione dei flussi migratori, e un altro 18% alla gestione dei servizi delle agenzie di lavoro¹²⁸. La maggior parte delle spese riguardanti il settore della migrazione è realizzata attraverso uno dei seguenti quattro fondi:

- Fondo per le frontiere esterne (€ 1,8 miliardi nel 2007-2013), che sostiene progetti di Frontex e cooperazione in materia di visti.

- Fondo europeo per l'integrazione (€ 825.000.000), che fornisce assistenza per i progetti finalizzati all'integrazione dei migranti nella società europea. Per quanto riguarda l'occupazione dei migranti il Fondo è integrato dal Fondo sociale europeo (75 miliardi)¹²⁹.

- Fondo di espulsione (€ 676.000.000) che dovrebbe facilitare il reinserimento delle persone espulse dagli Stati dell'UE, nella vita economica dei loro paesi, e per sensibilizzare l'opinione pubblica delle regioni povere del mondo circa i rischi connessi con l'immigrazione clandestina.

- Fondo europeo per i rifugiati (€ 630.000.000) che aiuta i paesi membri a garantire condizioni di vita dignitose per i profughi, stabilisce la procedura per l'esame delle domande di asilo, e organizza corsi di formazione per i rifugiati (compresi corsi per imparare la lingua del paese ospitante).

Data l'entità dei problemi affrontati dall'UE, i livelli di finanziamento esistenti sembrano essere piuttosto modesti. Ma va notato che il sostegno finanziario è coerente con la filosofia generale della cooperazione nel settore degli affari interni e della giustizia: essa supporta ed integra le attività dei paesi membri e non vuole prenderne il posto. La maggior parte della spesa riguardante la regolamentazione delle migrazioni, il controllo delle frontiere e la lotta contro la

¹²⁶ *European Union Agency for Fundamental Rights*, <http://fra.europa.eu>, ultima cons.: 24.11.2012.

¹²⁷ *European Institute for Gender Equality*, <http://www.eige.europa.eu>, ultima cons.: 24.11.2012.

¹²⁸ *EU funding for Home Affairs. European Commission*, http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/intro/funding_intro_en.htm, ultima cons.: 24.11.2012.

¹²⁹ *European Social Fund*, <http://ec.europa.eu/esf>, ultima cons.: 25.11.2012.

criminalità, deve continuare ad essere parte integrante dei bilanci degli Stati membri dell'UE. Tuttavia, rimane il problema di ottimizzare la distribuzione dei fondi a disposizione dell'UE.

I ricercatori Carrera e Atger fanno notare che il Fondo europeo per l'integrazione non fornisce sostegno sufficiente alle autorità e alle organizzazioni non governative a livello locale, e che questo impedisce loro di ottenere maggiori e migliori risultati¹³⁰.

La politica di immigrazione: lavoratori e rifugiati

Nell'ambito della politica interna, la maggioranza delle contraddizioni e divergenze tra gli Stati membri dell'UE riguarda il tema della migrazione. Il dibattito sulla migrazione fa emergere come essa sia percepita come un problema crescente; la convinzione di molti europei che i flussi migratori incontrollati possano aumentare, induce a riflettere sulla necessità di elaborare in anticipo le politiche migratorie. Ad un esame più attento, si è visto che la maggior parte dei problemi riguardanti la migrazione è conseguenza diretta di politiche incoerenti e contraddittorie tra i singoli Stati membri dell'UE.

L'UE necessita di manodopera estera poiché essa compensa la carenza di manodopera in alcuni settori dell'economia, e aiuta a pareggiare lo squilibrio tra popolazione attiva e pensionati, derivante dall'invecchiamento della popolazione europea. L'obiettivo, quindi, non è la repressione ma la regolazione dei flussi migratori. L'UE affronta questo problema da più di dieci anni¹³¹. Un gruppo di scienziati affermati facenti parte del Centro di Studi Politici Europei di Bruxelles ha osservato che nell'UE esistono 27 singoli mercati del lavoro, con condizioni diverse per i lavoratori migranti, in contraddizione con la logica di uno spazio economico unico¹³².

Uno dei criteri principali per determinare la natura delle migrazioni e l'atteggiamento dell'UE, è la valutazione del livello di qualifica dei migranti. Nel 2009 per quanto riguarda la forza lavoro altamente qualificata, si è istituito un sistema definito "carta blu", che permette ai migranti di lavorare e di trovare un nuovo impiego nei paesi dell'UE (tranne nel Regno Unito, in Irlanda e in Danimarca) al pari dei cittadini dell'Unione europea¹³³. Nel 2010 si è iniziato a discutere in merito alle misure volte a regolare il lavoro stagionale, in cui ogni anno sono impegnate circa

¹³⁰ Sergio CARRERA, Anais Faure ATGER, *Integration as a Two-Way Process in the EU. Assessing the relationship between the European Integration Fund and the common basic principles of integration*. in *Justice and Home Affairs*, Brussels, CEPS Paperbacks, 2011, p. 66-68.

¹³¹ Olga POTEKINA, *Immigrazionnaia politika ES: ot Amsterdam do Lissabona* [Politica d'immigrazione dell'Unione europea da Amsterdam a Lisbona], "ME i MO", No4. (2010), p.7-19.

¹³² Sergio CARRERA, Anais Faure ATGER, Elspeth GUILD, Dora KOSTAKOPOULOU, *Labour Immigration Policy in the EU: A renewed agenda for Europe 2020*, in *Justice and Home Affairs*, CEPS Policy, aprile 2011.

¹³³ *Council Directive on the conditions of entry and residence of third - country nationals for the purposes of highly qualified employment*, Council of the EU 2009/50/EC, 25.05.2009.

centomila persone¹³⁴. Si è cercato anche di definire le regole per il lavoro di personale non qualificato assunto da imprese multinazionali di altri paesi¹³⁵. Il lungo processo decisionale relativo alla regolazione del lavoro migrante conferma quanto sia difficile garantire l'armonizzazione della legislazione.

L'introduzione delle "carte blu" è stata fortemente criticata perché prevede un sistema rigido e ha portato a risultati inefficienti¹³⁶. L'unificazione della normativa che definisce le regole di occupazione e le condizioni di lavoro non basta a regolare il flusso di persone nei paesi dell'UE: nuovi arrivi sono, infatti, determinati dalla difficile situazione in alcuni dei paesi di provenienza dei migranti. Molti di loro prendono come riferimento l'UE per l'attenzione speciale che essa rivolge ai diritti dei rifugiati. Nel corso della storia è emerso come in numerosi conflitti anche i rappresentanti delle nazioni europee si siano trovati nella condizione di rifugiato. Gli obblighi internazionali sanciti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, prevedono che i cittadini di paesi terzi abbiano il diritto di fare richiesta di asilo nei paesi dell'UE.

I singoli paesi dell'UE danno diverse interpretazioni del concetto di diritti civili e non hanno una lista comune di paesi considerati "sicuri" dai quali non dovrebbero essere accettati i rifugiati. Un sistema d'identificazione più rigido è utilizzato nei confronti dei richiedenti lo status di rifugiato (si pensi per esempio alla raccolta delle impronte digitali) ma ciò non esclude che essi si sottraggano al controllo dei funzionari pubblici. Vi sono diverse condizioni di detenzione dei rifugiati. In alcuni casi essi vengono reclusi in campi di detenzione, e ciò provoca la denuncia da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, in quanto considerata una violazione dei diritti umani.

Nell'Unione europea occorre comprendere la complessità e la gravità dei problemi connessi con il diritto di asilo, ma come accade per le questioni relative alla regolazione del lavoro migrante, per l'UE prendere decisioni in questo settore, è stato possibile solo di recente. Un sistema europeo comune sul diritto di asilo è stato elaborato in occasione del Consiglio europeo di Tampere del 1999. Negli anni successivi sono stati fatti una serie d'importanti, seppur insufficienti, passi avanti in questa direzione. Nel 2000, è stato creato un sistema per la

¹³⁴ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of seasonal employment*, European Commission COM 379 final (13.07.2010).

¹³⁵ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third country nationals in the framework of intra-corporate transfer*, European Commission COM 378 final (13.07.2010).

¹³⁶ *Belgium best-poised to attract non-EU «brains»*, EurActiv (13.09.2011); R. PARKES, S. ANGENENDT, *After the «blue card»: EU policy on highly qualified migration. Three ways out of the Impasse*. Heinrich Böll Stiftung, 2010.

comparazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo¹³⁷. Nel 2003 sono stati definiti i parametri per prendere in esame le richieste di asilo¹³⁸. Nel "programma dell'Aia", adottato nel 2005, si sono definite le linee dell'UE in materia di affari interni e giustizia per i successivi cinque anni: esso prevedeva la definizione di un documento quadro sul sistema di asilo unificato da realizzare entro il 2010¹³⁹. Nel 2007-2008, questa idea ha cominciato a prendere forma¹⁴⁰. La realizzazione di tale sistema è stata infine prevista per il 2012¹⁴¹ in concomitanza con l'approvazione del Parlamento europeo e l'entrata in vigore delle direttive comunitarie. Per facilitare la cooperazione dei paesi membri in materia di asilo, è stato creato il nuovo Ufficio europeo per l'asilo, che si trova nella capitale di Malta, La Valletta¹⁴².

I richiedenti asilo che soggiornano nell'UE dovrebbero dall'inizio avere un'idea più chiara dei casi e dei paesi in cui le loro richieste possono essere soddisfatte, cercando di non incorrere nelle contraddizioni tra le leggi dei singoli Stati membri dell'UE. Sarebbe necessario, inoltre, che vi fosse collaborazione fra i vari paesi membri, specialmente nel caso in cui alcuni di essi abbiano a che fare con un elevato numero di richieste di asilo.

Oltre ad occuparsi dei meccanismi giuridici e burocratici necessari per affrontare al meglio i problemi legati alla migrazione, la Commissione europea svolge un regolare monitoraggio della situazione migratoria in modo da definire ed elaborare strategie politiche pertinenti¹⁴³. Secondo i dati Eurostat utilizzati dalla Commissione, nel 2009 il numero dei migranti nell'UE era di 857.000 persone, che ha determinato una crescita del 63% della popolazione dell'UE. Nel 2010, i cittadini migranti residenti in UE rappresentavano il 4% della popolazione. Ogni anno, l'UE riceve circa 260.000 richieste di asilo. Inizialmente viene concessa una protezione temporanea ma la revisione successiva delle pratiche, porta alla concessione di asilo a poche migliaia di richiedenti. Solo il 25% delle richieste viene perciò accolta. La maggior parte delle richieste di asilo nel 2010 è pervenuta da cittadini dell'Afghanistan (20 580 persone), della Russia (18 500

¹³⁷ *Council Regulation concerning the establishment of Eurodac*, Council of the EU (EC) 2725/2000, 11.12.2000.

¹³⁸ *Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third –country national*, Council of the EU (EC) 343/2003, 18.02.2003.

¹³⁹ *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*, European Commission COM 184 final (10.05.2005).

¹⁴⁰ *Green Paper on the future Common European Asylum System*, European Commission COM 301 final (6.06.2007); *Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection across the EU*, European Commission COM 360 final (17.06.2008).

¹⁴¹ *Common European Asylum System: better protection and solidarity for people seeking international protection*, European Commission, Press Release IP/11/665, 1.06.2011.

¹⁴² *The European Asylum Support Office is now fully operational*, European Commission, Press Release IP/11/750, 17.06.2011.

¹⁴³ *Annual Report on Immigration and Asylum* (2010), European Commission COM 291 final, 24.05.2011.

persone), della Serbia, escluso il Kosovo (17.715 persone), dell'Iraq (15 800 persone), e della Somalia (14.350 pers.).

La definizione delle regole di asilo è un punto cruciale dei problemi riguardanti la migrazione nell'UE. Per diversi paesi del mondo è chiara la situazione di violazione dei diritti umani, della libertà, della sicurezza personale: questo legittima i cittadini di questi paesi a fare richiesta di asilo. I casi dei richiedenti asilo dovrebbero essere considerati individualmente, con una valutazione della situazione del paese di provenienza: tale procedura richiederebbe, tuttavia, molto tempo.

I migranti che risiedono illegalmente negli stati dell'UE, rappresentano una preoccupazione crescente per i politici europei. Questo problema richiede soluzioni tecniche adeguate, come per esempio efficaci controlli alle frontiere e la collaborazione con i servizi di polizia. Nel 2009, l'UE contava 570 000 immigrati clandestini (il 7% in meno rispetto al 2008), e di questi 253.000 sono stati espulsi (4,7% in più rispetto al 2008)¹⁴⁴.

Mentre i paesi dell'area Schengen non prevedono il controllo dei passaporti alle frontiere interne, la questione delle frontiere esterne sta diventando urgente per i tutti i paesi dell'UE (sono compresi i paesi non UE che però hanno aderito all'area Schengen, come Norvegia, Islanda e Svizzera).

Nel 2009-2010, circa 100 000 persone hanno attraversato le frontiere dell'UE illegalmente. Quasi la metà degli immigrati clandestini (circa 48.000 nel 2010) entra nell'UE attraversando il confine greco, turco e albanese, mentre il resto utilizza altre rotte mediterranee. I confini dell'UE nel 2010 sono stati attraversati illegalmente da 1.043 persone provenienti dall'Europa Orientale: 393 dalla Moldavia, 144 dalla Georgia 132 dall'Afghanistan, 107 dall'Ucraina, 2 dalla Russia. Ai cittadini ucraini in molti casi viene rifiutato l'ingresso nell'UE (più di 17 000 casi, il 51% del totale)¹⁴⁵. 31. I motivi principali per cui si nega l'entrata nell'UE sono legati a violazioni delle norme sui visti (si pensi per esempio al caso di permanenza nell'Unione Europea oltre la scadenza del visto).

In questi anni si è sempre più sentita l'esigenza di migliorare l'efficienza dei sistemi di controllo alle frontiere. Il coordinamento delle attività in questo settore è di competenza dell'agenzia Frontex. Entro il 2013, dovrebbe essere messo in atto un sistema europeo unificato di controllo delle frontiere (Eurosur - Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere). Frontex ha stabilito che tale sistema svolga le seguenti funzioni¹⁴⁶:

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ *Frontex Annual Risk Analysis 2011*, Warsaw, April 2011.

¹⁴⁶ *Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at*

- Coordinamento degli Stati membri dell'UE in materia di frontiere esterne;
- Assistenza ai paesi membri nell'organizzazione dei servizi di frontiera e lo sviluppo di standard comuni;
- Analisi dei rischi;
- Ricerche relative alle questioni del controllo di frontiera;
- Assistenza ai paesi membri nei casi in cui siano necessari sforzi supplementari per il supporto tecnico e operativo, nella protezione delle frontiere esterne;
- Assistenza ai paesi membri a condurre operazioni di espulsione dei clandestini.

Frontex fornisce assistenza operativa direttamente alle frontiere esterne dell'UE, in cui si concentra il maggior numero di attraversamenti illegali. Nel 2010, Frontex ha messo in atto una serie di operazioni al confine tra Grecia e Turchia¹⁴⁷.

È interessante notare che tra i paesi che hanno fornito sostegno tecnico per questa operazione, il contributo maggiore è stato dato dalla Romania, che in quegli anni non era ancora entrata nell'area Schengen. Attraverso il lavoro di Frontex il numero di casi di attraversamento illegale delle frontiere si è ridotta del 76%¹⁴⁸.

Nel 2011 il lavoro sul confine greco-turco è stato integrato da una vasta operazione chiamata "Poseidon", in cui è stata posta un'attenzione particolare alla frontiera mediterranea dell'UE. In quell'occasione Frontex è stata criticata per la poca sensibilità dimostrata nel garantire il diritto d'asilo, considerando tutte le persone coinvolte, nel contesto dell'operazione, come immigrati clandestini¹⁴⁹.

Per porre un freno alla clandestinità e alla criminalità dovrebbe essere elaborato un regime dei visti. La stragrande maggioranza degli immigrati clandestini proviene da paesi con i quali l'UE ha un regolare regime dei visti. Ogni anno, l'UE rilascia oltre 12 milioni di visti, di cui circa 10 milioni visti Schengen. Il paese con il maggior numero di visti Schengen ottenuti è la Russia (34% o 3,5 milioni nel 2009)¹⁵⁰.

the External Borders of the Member States of the European Union, Council of the EU (EC) 2007/2004.

¹⁴⁷ Frontex Press Kit – RABITS 2010 Deployment (Frontex,<http://www.frontex.europa.eu/>) ultima cons.:20.04.2014.

¹⁴⁸ *RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011*, Frontex Press Release, 3.03.2011.

¹⁴⁹ Sergio CARRERA, Elspeth GUILD, *Joint Operation RABIT 2010 – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe Dublin Asylum System*, Brussels, 2010.

¹⁵⁰ *Frontex Annual Risk Analysis 2011*, Warsaw, April 2011.

A causa di una serie di problemi burocratici, la realizzazione del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione è effettuato senza l'uso delle più recenti tecnologie, come per esempio il confronto elettronico delle impronte digitali¹⁵¹.

Nel 2011, l'UE ha iniziato a raccogliere le impronte digitali di persone del Nord Africa richiedenti il visto Schengen¹⁵². Tale pratica dovrebbe essere estesa ad altre regioni nel 2014. Al fine di garantire un controllo sui flussi in ingresso ed uscita dalle frontiere nazionali e dalla Comunità Europea, i paesi membri si sono impegnati nello sviluppare sistemi basati su tecnologie innovative, le quali permettessero la verifica delle identità in maniera sicura, nonché informatizzata, al fine di poter condividere tutte le informazioni su accessi ed uscite dai confini. La tecnologia scelta come base di riferimento è stata quella biometrica, che permette sia di identificare in maniera univoca e certa il singolo individuo, sia di mantenere adeguati livelli di privacy sulle informazioni stesse.

Diversi gruppi politici di sinistra si sono dimostrati preoccupati circa la possibilità che lo Stato raccolga e memorizzi in maniera permanente dati di persone che attraversano l'UE. Se questa resistenza venisse superata, si potrebbe avere un sistema che consentirebbe di ampliare il numero dei paesi i cui cittadini possono accedere al territorio dell'UE senza visto. Controlli adeguati alle frontiere dei paesi che utilizzano i database, potrebbero ridurre la possibilità di casi d'ingresso senza visto e di soggiorno illegale. La situazione d'instabilità socio-politica in Nord Africa e l'aumento dell'immigrazione clandestina sono stati motivo di dibattito in merito al futuro degli accordi di Schengen. In particolare, Francia e Danimarca hanno proposto di ripristinare in maniera temporanea le procedure di controllo alle frontiere. La Commissione europea ha proposto¹⁵³ di avere essa stessa il potere di definire le situazioni in cui tale controllo diventa necessario.

Tuttavia, gli Stati membri dell'UE si sono dimostrati riluttanti nel sostenere questa misura¹⁵⁴. Idealmente, un controllo adeguato delle frontiere e l'armonizzazione della politica migratoria esterna avrebbero dovuto risolvere il problema. Il dibattito sulla necessità di riformare le regole di Schengen ha coinciso con la crisi economica, contribuendo all'aumento di euroscetticismo e la sfiducia reciproca degli Stati membri dell'UE. Una manifestazione di sfiducia in tal senso è stata

¹⁵¹ Joanna PARKIN, *The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of laboratories and the cost for fundamental rights and the rule of law*, Brussels, 2011.

¹⁵² *EUobserver*, *EU starts collecting fingerprints for visa applications*, <http://euobserver.com/22/113890>, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁵³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*, European Commission COM 560 final (16.09.11).

¹⁵⁴ *EUobserver*, *EU countries say 'No' to commission powers on border control*, <http://euobserver.com/22/113606>, ultima cons.: 25.11.2012.

anche il veto posto da Paesi Bassi e Finlandia sull'adesione alla zona Schengen di Bulgaria e Romania, nonostante possedessero i requisiti per entrare a farne parte¹⁵⁵. Anche se vi fosse un completo restauro delle frontiere interne tra i paesi dell'area Schengen (cosa pressoché impossibile) ciò non risolverebbe le contraddizioni tra la domanda di lavoro migrante e i relativi disordini sociali, tra il desiderio di fornire un controllo adeguato alle frontiere e la necessità di salvaguardare i diritti dei rifugiati¹⁵⁶. Al contrario, la conservazione del sistema di Schengen e il suo ulteriore sviluppo verso una maggiore coesione tra i paesi dell'UE, sembra la via migliore per minimizzare i problemi connessi con l'entrata illegale nell'UE.

La crescita dei migranti in USA ed Europa

Stima del numero di migranti internazionali presenti in alcuni paesi (1990-2010)

	USA	Germania	Francia	Regno Unito	Italia	Spagna	Mondo
1990	23.251.026	5.936.181	5.897.267	3.716.271	1.428.219	829.705	155.518.065
1995	28.522.111	8.991.806	6.085.004	4.190.617	1.723.412	1.041.191	165.968.778
2000	34.814.053	9.980.722	6.278.718	4.789.678	2.121.688	1.752.869	178.498.563
2005	39.266.451	10.597.895	6.478.599	5.837.750	3.067.656	4.607.936	195.245.404
2010	42.813.281	10.758.061	6.684.842	6.451.711	4.463.413	6.377.524	213.943.812

	USA	Germania	Francia	Regno Unito	Italia	Spagna	Mondo
1990	15,0%	3,8%	3,8%	2,4%	0,9%	0,5%	100%
1995	17,2%	5,4%	3,7%	2,5%	1,0%	0,6%	100%
2000	19,5%	5,6%	3,5%	2,7%	1,2%	1,0%	100%
2005	20,1%	5,4%	3,3%	2,0%	1,6%	2,4%	100%
2010	20,0%	5,0%	3,1%	3,0%	2,1%	3,0%	100%

Dati: UN (valori assoluti e percentuali sul totale dei migranti)

Fig. 2.1: L'aumento dei migranti in USA ed Europa dal 1990 al 2010

¹⁵⁵ EUobserver, *Netherland, Finland oppose Schengen enlargement*, <http://euobserver.com/22/113697>, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁵⁶ European Stability Initiative, *Land borders in Europe. A dramatic story in three acts*, <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2011/10/12/land-borders-in-europe>, ultima cons.: 25.11.2012.

Crescita e declino del numero di rifugiati
I rifugiati nel mondo e in Europa (1951-2009)

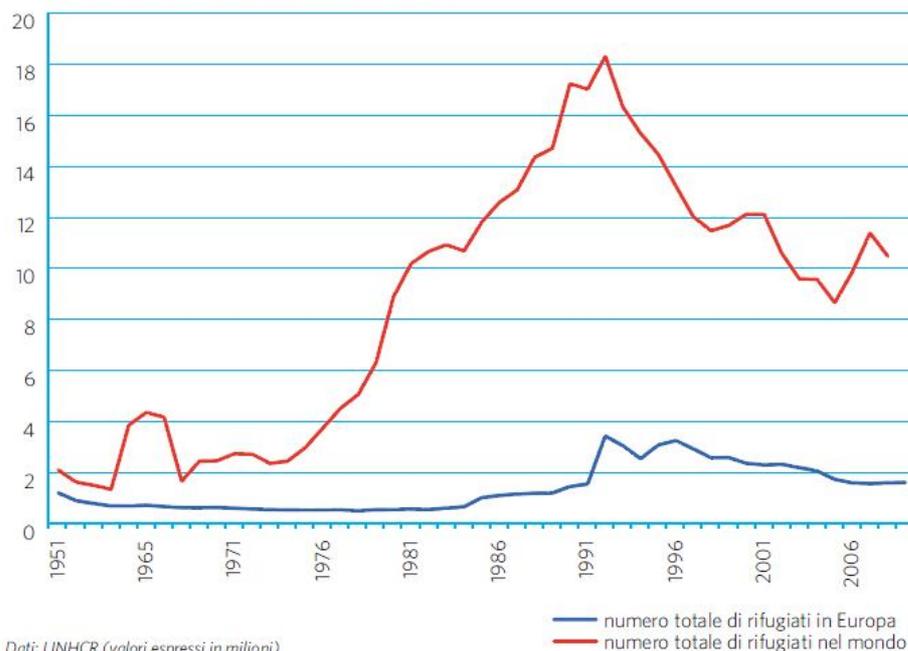
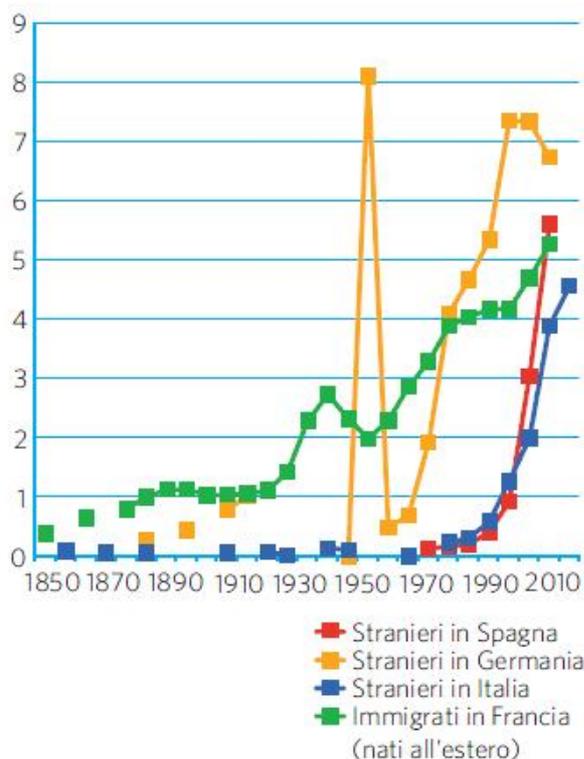


Fig. 2.2 I rifugiati nel mondo e in Europa dal 1951 al 2009

L'aumento degli stranieri in alcuni paesi dell'Europa occidentale

La popolazione straniera in Francia, Italia, Germania e Spagna (1850-2010)



Dati: INSEE, ISTAT, OECD, WEIL (valori espressi in milioni)

Fig. 2.3: La popolazione straniera in alcuni paesi dell'Europa occidentale dal 1850 al 2010

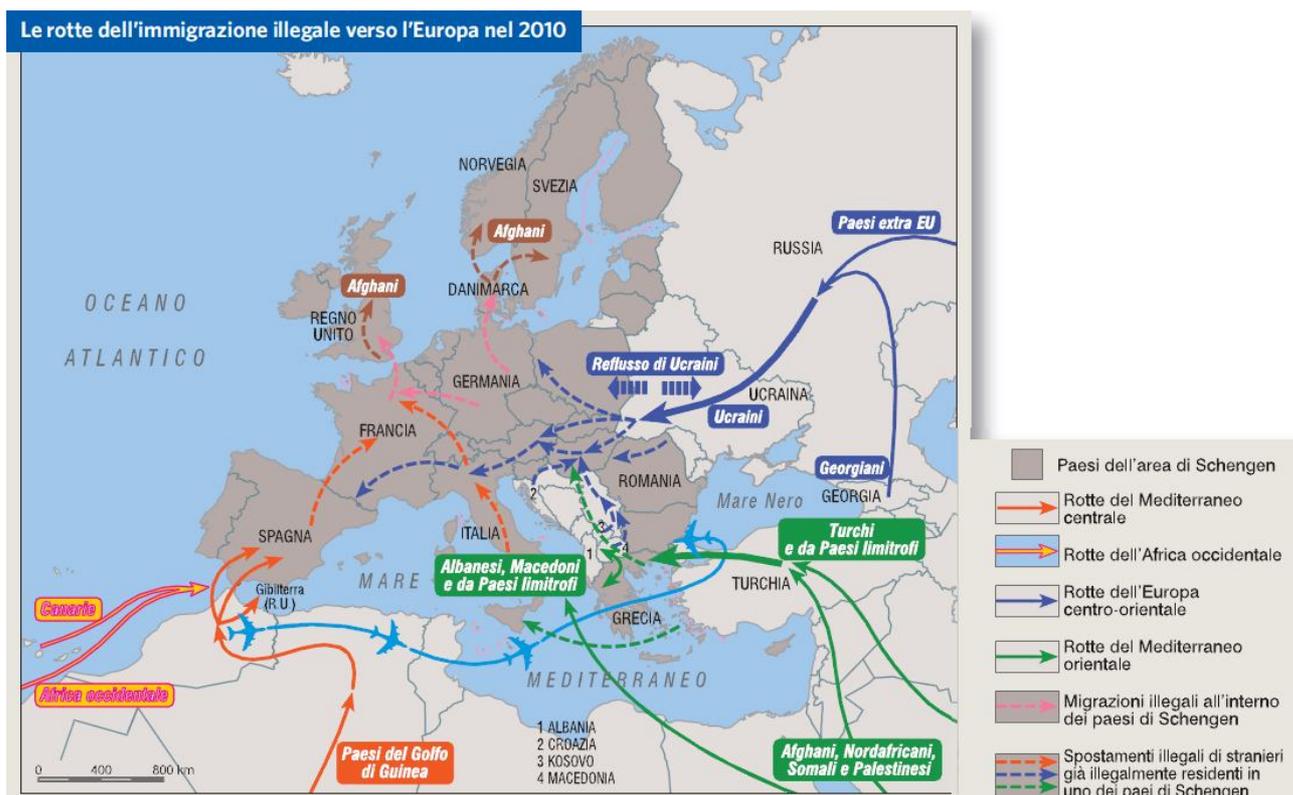


Fig. 2.4: Le rotte dell'immigrazione clandestina in Europa nel 2010

La lotta contro la criminalità organizzata

I principali reati contro cui gli Stati membri dell'UE lottano in maniera congiunta includono: il traffico di esseri umani, la criminalità informatica, la criminalità economica, il terrorismo, la violazione delle regole per entrare nel territorio dell'Unione europea. I paesi dell'UE hanno idee diverse in merito alla risoluzione di questi problemi. Spesso tali divergenze sono determinate dalle peculiarità di funzionamento dei meccanismi democratici di ciascuno Stato. È chiaro, per esempio, che in un paese non oggetto di attacchi terroristici, difficilmente si potranno convincere i cittadini della necessità di misure anti-terrorismo. Le divergenze riguardano anche le differenze delle sanzioni penali contro i crimini, previste da ciascuno stato.

Solo nel 2005, tutti i paesi dell'UE hanno iniziato ad applicare un mandato unico di arresto, che è stato uno dei risultati più importanti nello sviluppo dello spazio di sicurezza interna. Dal

2005 al 2009, il numero di ordini singoli rilasciati annualmente è aumentato da 7.000 a 16.000, e quelli andati a buon fine sono passati da 836 a 4431¹⁵⁷.

Il numero totale di ordini è da considerarsi "inflazionato". La Commissione europea dovrebbe prendere atto che questo strumento deve essere utilizzato solo nei casi di reati gravi. Un utilizzo più efficiente di tale sistema è impedito dal ritardo con cui alcuni paesi hanno apportato modifiche alla loro legislazione nazionale¹⁵⁸. Affinché sia garantito uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, grande attenzione viene rivolta alla dimensione esterna all'UE. È ovvio che la maggior parte dei problemi connessi con la migrazione, come il terrorismo e la criminalità organizzata, non può essere risolta se l'UE non collabora con i paesi terzi. I principi che stanno alla base della lotta contro il terrorismo nell'Unione europea sono definiti nella strategia anti-terrorismo, elaborata nel 2005¹⁵⁹.

Tale strategia ha identificato quattro questioni importanti: la prevenzione di attacchi terroristici, la protezione della popolazione e delle infrastrutture, le azioni investigative, la risposta agli attacchi terroristici. L'attività dell'UE in questo settore è stata particolarmente intensa a seguito di gravi attentati terroristici, e l'accento è stato posto in particolar modo sulle misure preventive¹⁶⁰. Nello specifico, si tratta di prevenire la radicalizzazione e il reclutamento di terroristi nelle comunità dei nuovi Paesi membri¹⁶¹. Tale compito è stato affidato al Coordinatore delle attività antiterrorismo dell'UE, che dal 2007 è Gilles de Kerhove, e che in precedenza faceva parte del governo del Belgio e del Consiglio dell'Unione europea¹⁶².

La valutazione della minaccia terroristica viene effettuata da Europol che pubblica annualmente una relazione su questo tema. Secondo i dati che ha elaborato, il numero di attentati terroristici è diminuito nel 2010 (249 casi) rispetto al 2009 (316 casi) e soprattutto si è ridotta l'intensità degli attacchi terroristici in Spagna. Il maggior numero degli atti terroristici verificatisi in Unione Europea riguarda attentati organizzati da separatisti baschi e da separatisti corsi (174). In tre casi è avvenuto un contatto con integralisti islamici. A riguardo, sono state arrestate 179 persone accusate di organizzare atti terroristici in associazione con organizzazioni integraliste

¹⁵⁷ *Report on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States*, European Commission, COM 175 final (11.04.2011).

¹⁵⁸ Tra i paesi "negligenti": Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito.

¹⁵⁹ *The European Union Counter - Terrorism Strategy*, Council of the EU 14469/4/05, 30.11.2005.

¹⁶⁰ Olga POTECHKINA, *Antiterroristicheskaia politika Evropeiskogo Souz* [La politica anti-terrorismo dell'Unione europea], "Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenia", II, 2011, p. 37.

¹⁶¹ *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Council of the EU 14781/1/05, 24.11.2005.

¹⁶² Per un approfondimento del suo Curriculum Vitae:

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100211%20CV.pdf>, ultima cons.: 25.11.2012.

islamiche. La maggior parte delle persone arrestate è stata accusata di separatismo (349 casi). Le azioni investigative hanno portato ad un calo della frequenza degli attacchi terroristici e ad un maggior successo nelle operazioni di arresto (su 45 attacchi vi sono stati 34 arresti). A carico di estremisti di destra nel 2010 non è stato rilevato alcun tentativo di organizzare attacchi terroristici (nel 2009 si sono registrati quattro casi)¹⁶³.

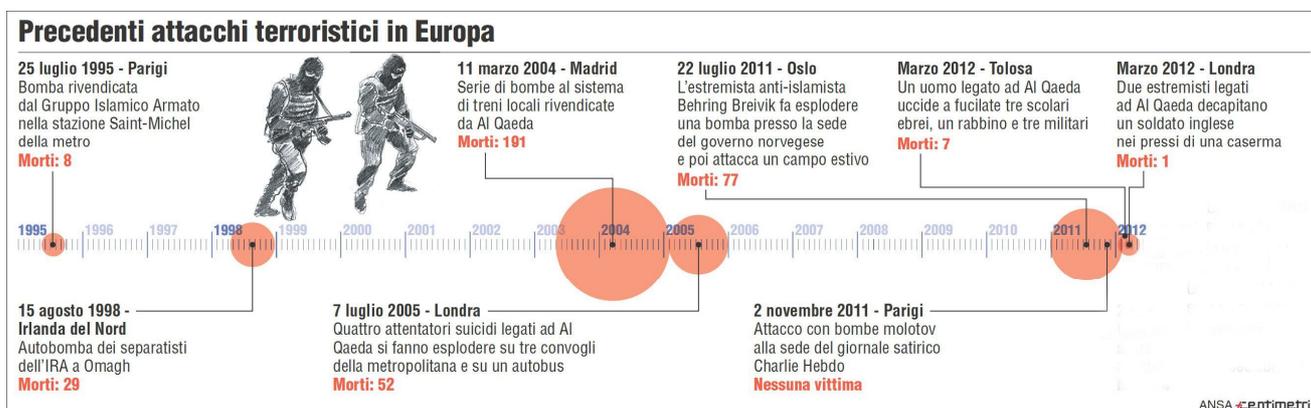


Fig. 2.5: Gli attacchi terroristici in Europa

¹⁶³ EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT), 2010.

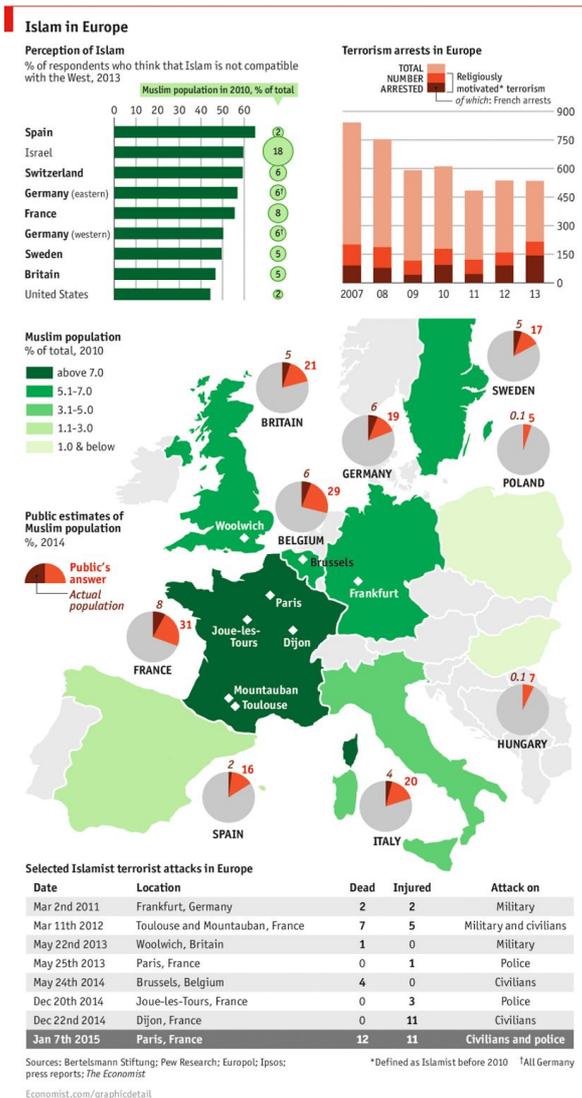


Fig. 2.6: Il terrorismo islamico in Europa

La grande disponibilità e l'accesso alle tecnologie informatiche ha reso più facile e veloce la comunicazione tra le persone. Le forze di polizia devono tener conto che le nuove tecnologie vengono utilizzate come strumento di comunicazione fra le organizzazioni criminali, e devono organizzare i sistemi informatici in modo da contrastare i danni causati agli utenti. L'UE sta progressivamente sviluppando nuovi approcci nell'ambito della prevenzione della criminalità informatica¹⁶⁴. Una delle misure adottate è stata la creazione di un'agenzia speciale della rete europea Information Security, che si trova nella città di Heraklion, sull'isola greca di Creta¹⁶⁵. 56. Il Direttore esecutivo dell'agenzia dal 2009 è Udo Helmbrecht¹⁶⁶.

¹⁶⁴ *Towards a general policy on the fight against cybercrime*, European Commission COM 267 final (22.05.2007).

¹⁶⁵ *European Network and Information Security Agency*, <http://www.enisa.europa.eu>, ultima cons. 25.11.2012.

¹⁶⁶ Per un approfondimento del suo Curriculum Vitae: <http://www.enisa.europa.eu/about-enisa/structure-organization/executive-director/20091016_CVUH.pdf>, ultima cons.: 25.11.2012.

Uno degli obiettivi più importanti dell'agenzia è quello di garantire il funzionamento del gruppo creato per combattere la criminalità informatica¹⁶⁷. L'agenzia svolge inoltre una valutazione dei rischi di sicurezza informatica e fornisce assistenza su questioni di affidabilità dei sistemi informativi.

Un problema che lega la criminalità, l'immigrazione clandestina e la violazioni dei diritti umani, è il traffico di esseri umani. Per tentare di combatterlo, l'UE ha deciso di nominare un coordinatore speciale ufficiale. Nel 2010 è stata nominata Miria Vassiliadu¹⁶⁸, che in precedenza si occupava di diritti delle donne presso le istituzioni dell'UE¹⁶⁹. La tratta di esseri umani è considerata come una forma moderna di schiavitù. Come nel caso di altre forme di criminalità, il compito principale dell'UE è il coordinamento dei vari organi dell'Unione Europea, in modo da fissare standard minimi di indagine e dare assistenza alle vittime¹⁷⁰.

Nel contesto di uno spazio economico unico, per molti paesi dell'Unione europea è diventata particolarmente importante la lotta contro la penetrazione illegale del contrabbando nel mercato europeo, e la lotta alla distribuzione di banconote false¹⁷¹. Per quanto riguarda il contrabbando, non si registrano solo violazioni delle normative doganali, ma anche reati contro la proprietà intellettuale, la comparsa di merci contraffatte e l'uso illegale delle marche di produttori conosciuti¹⁷².

L'Unione Europea è inoltre impegnata nella lotta alla droga. Quest'obiettivo è stato il primo compito affidato ad Europol nei primi anni '90¹⁷³. Ai fini di questa lotta, è di grande importanza la collaborazione tra l'UE e i principali paesi produttori di sostanze stupefacenti. Questo ha portato ad una serie di misure volte a interrompere le rotte di approvvigionamento di cocaina ed eroina¹⁷⁴. L'intera gamma di strumenti che possono essere utilizzati per contrastare il traffico di droga è definita nel piano d'azione pertinente che viene aggiornato di volta in volta¹⁷⁵. Il piano

¹⁶⁷ *Computer Security and Incident Response Team (CSIRT)*, <<http://www.enisa.europa.eu/act/cert/>>, ultima cons. 25.11.2012.

¹⁶⁸ *The Commission appoints an EU Anti-Trafficking Coordinator*, European Commission Press Release IP/10/1715, 14 December 2010.

¹⁶⁹ Myria Vassiliadou, Secretary General, European Women's Lobby. CV: <http://www.europarl.europa.eu/>, ultima cons. 25.11.2012.

¹⁷⁰ *Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, 2011/36/EU, 05.04.2011.

¹⁷¹ *Commission Decision establishing the Europe an Technical and Scientific Centre (ETSC) and providing for coordination of technical actions to protect euro coins against counterfeiting*, 2005/37/EC, 29.10. 2004.

¹⁷² *Council Resolution on the EU Customs Action Plan to combat IPR infringements for the years 2009 to 2012*, 2009/C 71/01, 16.03.2009.

¹⁷³ *Ten Years of Europol 1999 – 2009*, The Hague, 2009, p. 12.

¹⁷⁴ Euparl.net, 3018th justice and home affairs Council, Luxembourg, http://euparl.net/9353000/1/j9vvhskmycle0vf/vibh9gdbr9zq?ctx=vg9xfuxxeyvu&start_tab0=20>, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁷⁵ EU Drugs Action Plan for 2009 - 2012, 2008/C 326/09, OJ C326/7, 20.12.2008.

individua cinque aree prioritarie su cui agire: il coordinamento dei diversi attori coinvolti, compresi i rappresentanti della società civile; la riduzione della domanda di droga; l'eliminazione delle spedizioni di droga; il potenziamento della cooperazione internazionale; la sensibilizzazione sul tema.

L'Osservatorio Europeo è la Struttura istituzionale che promuove la lotta contro l'uso delle sostanze stupefacenti¹⁷⁶. Anche se nella maggior parte dei paesi europei il livello di corruzione è significativamente inferiore a quello dei paesi meno sviluppati, resta una sfida importante per l'Unione Europea lo sviluppo di misure di controllo volte a ridurre ulteriormente il livello di corruzione nelle amministrazioni e nel settore privato¹⁷⁷. Nel 2008 è stato raggiunto un accordo sulla creazione di una rete di punti di contatto negli Stati membri dell'UE, che ha come scopo la lotta alla corruzione¹⁷⁸. Nel 2011 si è deciso di istituire un gruppo di esperti che hanno il compito di fornire consulenza alla Commissione europea, in modo da arrivare allo sviluppo di norme pertinenti¹⁷⁹. Il lavoro di una squadra anti-crimine dell'Unione europea richiede un'intensa cooperazione tra le forze dell'ordine di ogni paese. Il ruolo di coordinamento è stato affidato al Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna¹⁸⁰, costituito in conformità con il trattato di Lisbona¹⁸¹.

Poiché i servizi di polizia, la loro organizzazione e i metodi di lavoro sono ancora di competenza dei paesi membri, è necessaria la collaborazione e l'interazione tra di essi in modo da garantire un rapido scambio di informazioni e mettere a disposizione tutti i database dei paesi dell'UE. Per ottimizzare tale processo è stata realizzata la cosiddetta "iniziativa svedese": nel 2006 la Svezia propose di legiferare sulle regole di base per la richiesta d'informazioni e per il rispetto delle norme di protezione dei dati personali¹⁸². Per un adeguato controllo delle frontiere, la gestione dei flussi migratori e la lotta contro la criminalità occorre realizzare un sistema di registrazione delle impronte digitali e del DNA delle persone, e d'immatricolazione dei veicoli, sulla base di quanto stabilito dalla Convenzione di Prüm del 2005¹⁸³. Mentre all'interno dell'UE sono già stati realizzati meccanismi per esercitare un controllo sulla raccolta e l'utilizzo dei dati personali, il trattamento di dati riguardanti i cittadini di paesi extra-UE è invece

¹⁷⁶ *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, <http://www.emcdda.europa.eu>, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁷⁷ *Commission Decision establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment*, European Commission COM 3673 final (6.06.2011).

¹⁷⁸ Council Decision on a contact-point network against corruption 2008/852/JHA. OJ L301/38, 12.11.2008.

¹⁷⁹ Commission Decision setting up the Group of Experts on Corruption, 2011/C 286/03, OJ C/286/4, 30.09.2011.

¹⁸⁰ Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI).

¹⁸¹ Lisbon Treaty, Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 71.

¹⁸² Council Framework Decision on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, 2006/960/JHA, 18.12.2006.

¹⁸³ Prüm Convention, Council of the EU 10900/05, 7.06.2005.

più difficile da regolare. La crescente minaccia terroristica ha portato a molte riflessioni in merito alla questione dell'accessibilità dei dati dei passeggeri di voli aerei, e una particolare pressione in tal senso è stata fatta all'UE dagli Stati Uniti. Un primo tentativo per regolare la questione si è avuto nel 2004, ma esso ha incontrato il parere negativo della Corte Europea. Nel 2007 la Corte si è espressa positivamente e ha acconsentito alla firma dell'accordo. Nel 2010 sono stati delineati i principi fondamentali in base ai quali i dati possono essere trattati ed usati, all'interno di un documento realizzato dalla Commissione europea¹⁸⁴. L'UE ha concluso accordi anche con Canada ed Australia.

Nel 2005 è stata creata l'Accademia Europea di Polizia che ha consentito il coordinamento dei servizi di polizia dei vari Stati membri dell'UE¹⁸⁵. L'Accademia non è un'istituzione formativa a se' stante, ma una rete di centri presenti nei vari paesi dell'UE, il cui segretariato si trova nella contea inglese di Hampshire. Visto che molti problemi possono essere risolti attraverso lo scambio di informazioni e la costruzione di una rete di relazioni orizzontali, l'UE ha sviluppato un'istituzione centralizzata che garantisce l'integrazione di tutti gli aspetti rilevanti riguardanti i servizi di polizia. Tale agenzia, istituzionalizzata nel 1999 è Europol. In essa sono impiegate oltre 700 persone¹⁸⁶ e presso la sua sede, a L'Aia, lavorano circa 130 ufficiali di collegamento. Europol permette l'interazione e la collaborazione tra le forze dell'ordine degli Stati UE con gli stati non-UE. L'Agenzia è diretta dall'inglese Rob Wainwright che ha lavorato in precedenza nelle forze dell'ordine britanniche¹⁸⁷.

Europol si occupa di questioni riguardanti i servizi di polizia. Negli attuali sistemi di governo dei Paesi dell'UE, i pubblici ministeri mantengono comunque un ruolo indipendente così come le istituzioni che si occupano delle indagini relative a reati gravi. Per il coordinamento dei servizi di polizia nel 2002 è stata istituita l'agenzia Eurojust, anch'essa con sede a L'Aia¹⁸⁸. Essa è significativamente più piccola di Europol: è costituita da un comitato di rappresentanti dei 27 Stati membri dell'UE, che aiuta il personale amministrativo e gli esperti - circa 80 persone¹⁸⁹.

Eurojust è nata con l'obiettivo di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in particolare di criminalità organizzata, che trascendendo la dimensione nazionale investono più di uno Stato membro.

¹⁸⁴ *Communication on the global approach to transfers of Passenger Name Record (PNR) data to third countries*, European Commission COM 492 final (21.09.2010).

¹⁸⁵ *European Police College*, <http://www.cepola.eu>, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁸⁶ *Europol*, www.europol.europa.eu, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁸⁷ Per un approfondimento del Curriculum Vitae, www.europol.europa.eu, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁸⁸ *Eurojust*, <http://eurojust.europa.eu>, ultima cons.: 25.11.2012.

¹⁸⁹ Statement of revenue and expenditure of Eurojust for the financial year 2011, 2011/C 100/17, OJ C100/87, 31.03.2011.

Nell'ambito d'indagini e azioni penali concernenti almeno due Stati membri e relative ai comportamenti criminali, in ordine a forme gravi di criminalità, soprattutto se organizzata, gli obiettivi assegnati a Eurojust sono i seguenti:

1. stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali tra gli stessi, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei trattati;

2. migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione;

3. assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali.

Su richiesta dell'autorità competente di uno Stato membro, Eurojust può inoltre fornire sostegno anche qualora le indagini e le azioni penali interessino unicamente lo Stato membro in questione e un paese terzo, se con tale paese è stato concluso un accordo che instaura una cooperazione o se tale sostegno, in un caso particolare, rivesta un interesse essenziale.

Su richiesta dell'autorità competente di uno Stato membro o della Commissione, Eurojust può fornire sostegno anche qualora le indagini e le azioni penali interessino unicamente lo Stato membro in questione e la Comunità. Affinché siano mantenuti contatti tra i paesi membri e i partner dell'UE è stata creata la Rete europea di giustizia¹⁹⁰.

Come in molti altri ambiti dell'UE, non c'è un rapporto diretto tra il lavoro delle istituzioni europee e l'efficienza complessiva della lotta contro la criminalità. Europol, Eurojust, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea non possono intervenire direttamente nella soluzione dei vari problemi che incontrano le forze dell'ordine dei paesi membri.

Secondo Eurostat, negli ultimi anni, negli Stati dell'UE si è avuto un calo nell'incidenza di furti d'auto e una diminuzione del numero di rapine⁸². In questo, ha giocato un ruolo fondamentale la diffusione di sistemi di controllo automatici e di sorveglianza stradale, che hanno ridotto le possibilità di successo dei criminali. Se il numero totale di reati di ogni genere si è ridotto, tuttavia il fenomeno del traffico di droga, nonostante gli enormi sforzi compiuti, non è ancora stato eliminato.

¹⁹⁰ *European Judicial Network*, <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>, ultima cons.: 25.11.2012.

L'esempio di Europol ed Eurojust mostra che sia nella teoria che nella pratica, lo sviluppo dell'UE non comporta necessariamente la creazione di un'organizzazione basata sui principi dello stato federale.

La portata delle sfide che l'Unione europea deve affrontare per raggiungere un equilibrio tra libertà, diritti umani e sicurezza, ha indotto i governi degli Stati membri dell'UE a cooperare. Nel settore della sicurezza si sono sviluppati meccanismi d'integrazione piuttosto in ritardo. Attualmente, a partire da una nuova fase di sviluppo delle istituzioni dell'UE, non ci si limita più al monitoraggio e alla raccolta dati, ma si è acquisita la capacità di essere direttamente coinvolti in attività operative. In situazioni di crisi, per i paesi membri sarà più naturale ricorrere ad agenzie di assistenza operativa e all'aiuto da parte di altri paesi dell'UE. Occorre capire che sussistono differenze nelle varie legislazioni nazionali sulle questioni riguardanti la criminalità e la migrazione: questo non è solamente alla base della volontà di preservare la sovranità nazionale da parte degli Stati, ma rappresenta anche un'opportunità per i trasgressori di sottrarsi alle pene, recandosi in Paesi che prevedono sanzioni meno severe.

Attraverso l'uso di tecnologie informatiche avanzate, le forze dell'ordine sono in grado di gestire una grande quantità di dati prima inaccessibili e di ricevere immediatamente le informazioni richieste. Nell'UE è stata rivolta particolare attenzione alla tutela dei dati personali, ma nel corso del tempo, è mutata la percezione rispetto a ciò che è accettabile divulgare, pertanto l'esistenza di un database digitale dei dati personali viene sempre più percepito come la norma. La tutela dei diritti dei cittadini non dovrebbe essere soggetta a restrizioni in materia di accesso alle informazioni e dovrebbe essere garantita la trasparenza dei sistemi di controllo pubblico. In definitiva, abilitando la raccolta, la conservazione e l'uso delle informazioni personali deve essere consentita la rimozione degli ostacoli che impediscono la libera circolazione delle persone e allo stesso tempo deve essere ridotto il numero di "zone grigie", che sono scarsamente controllate e nelle quale vengono commessi crimini.

Le misure adottate non saranno sufficienti a garantire un elevato livello di sicurezza, se l'UE continuerà a rappresentare l'isola di prosperità in un oceano di povertà. Di qui la particolare importanza della collaborazione tra l'UE e i paesi terzi nel settore degli Affari Interni e della Giustizia, nonché la promozione dello sviluppo economico dei paesi terzi. I risultati in quest'ambito non sono immediatamente visibili e dipenderanno più dalla politica dei partner dell'UE che dalla politica della stessa UE. Garantire l'efficacia di questo lavoro richiederà il superamento delle divergenze tra i paesi europei su questioni rilevanti; tra queste, vi sono per esempio, la severità delle pene per alcuni reati, i metodi considerati accettabili nella lotta contro

il terrorismo e la criminalità transnazionale, i controlli giudicati adeguati e che non devono trasformarsi in sorveglianza ossessiva e pericolosa per le libertà civili.

2.3. Le caratteristiche dello spazio di sicurezza interna dell'Unione Europea: l'esempio dei principali paesi

L'Unione europea - con una popolazione di circa 500 milioni di persone che producono un quarto del prodotto nazionale globale - è un attore globale e un protagonista influente delle relazioni internazionali. È improbabile che un paese europeo, da solo, possa risolvere i complessi problemi del nostro tempo. Con il Trattato sull'Unione europea, essa si è assunta il compito di stabilire un sistema di sicurezza e di difesa europea, di rafforzare il legame transatlantico e di impedire la nascita di blocchi militari antagonisti, anche aumentando i membri dell'Unione. Nonostante l'integrazione degli Stati dell'UE, ogni paese ha il proprio specifico sistema di sicurezza interna, che è attivo nel controllo dell'immigrazione clandestina, nella lotta contro il traffico illegale di droga e contro il terrorismo.

La minaccia del terrorismo e dell'immigrazione clandestina in Gran Bretagna

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, gli Stati dell'UE si sono impegnati a sviluppare una strategia che garantisca la sicurezza globale. Tra i paesi europei, la Gran Bretagna ha assunto la posizione più rigida nella lotta contro il terrorismo.

I partner dell'UE hanno constatato che per preservare l'unità del mondo anglosassone, Londra si è dimostrata pronta ad accettare il concetto di guerra al terrorismo, assumendo una posizione simile a quella dei neo-conservatori americani, i quali ritengono che il problema può essere risolto solo con la forza militare. "Blair non è disposto ad ascoltare le opinioni dei colleghi europei – ha affermato il direttore del Centre for European Reform, Charles Grant – ed è pronto a indebolire la sicurezza dell'Unione, essendo interessato in maniera prioritaria a rimanere a fianco degli Stati Uniti nelle imprese in Medio Oriente"¹⁹¹.

Poco dopo la caduta delle torri gemelle a New York, il governo britannico ha modificato la legge sul terrorismo del 2000, riconoscendo il diritto alla sicurezza perpetua, che consentiva l'arresto senza processo di cittadini stranieri sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche.

Dal 2001 al 2005, i funzionari del Ministero degli Affari Interni hanno goduto di poteri illimitati – come ha fatto notare l'esperto di sicurezza britannico Hugo Brady - potendo espellere

¹⁹¹ *Centre for European Reform*, <http://www.cer.org.uk/taxonomy/term/116/all?page=11>, ultima cons.: 28.02.2013

dal territorio britannico qualsiasi straniero che, a loro parere, costituiva una minaccia per la sicurezza nazionale¹⁹². Nel marzo 2005, sotto la pressione dell'opinione pubblica, i Law Lords (i giudici britannici) hanno riconosciuto che questa pratica è contraria alla Carta dei Diritti, da sempre considerata la "pietra angolare" del sistema legale britannico. Il Ministero degli Affari Interni ha perciò proibito l'arresto arbitrario dei sospettati di atti terroristici.

Il 7 luglio 2005 a Londra si verificarono una serie di esplosioni causate da attentatori suicidi che colpirono il sistema di trasporti pubblici della capitale britannica. Tre treni della metropolitana furono colpiti quasi contemporaneamente e dopo poco meno di un'ora esplose un autobus. Gli attacchi causarono 55 morti, inclusi gli attentatori, e circa 700 feriti. Gli investigatori in seguito identificarono in quattro uomini, deceduti, i responsabili degli attacchi.

L'attentato avvenne mentre nel Regno Unito, nei pressi di Edimburgo, si stava tenendo il 31° vertice del G8, causando un vero e proprio shock nella nazione. Il Guardian affermò che si trattò del più grande attacco terroristico nella capitale britannica dopo la seconda guerra mondiale.

E nonostante il forte sentimento antimilitarista della società britannica, si diede avvio ad un processo simile a quello che avvenne in America dopo l'11 settembre, che portò il governo britannico ad attuare una serie di leggi severe in materia di sicurezza interna¹⁹³.

Secondo i sondaggi condotti da «YouGov», dopo gli attentati di Londra il numero di persone che sostenevano la guerra in Iraq è salito dal 37% al 53% e il numero di sostenitori della lotta al terrorismo è quasi raddoppiato (dal 33% al 60%)¹⁹⁴.

Sia negli Stati Uniti che in Gran Bretagna presero piede le teorie della cospirazione, secondo cui ad organizzare gli attentati terroristici furono le agenzie governative di intelligence. Un ufficiale di polizia britannico Tony Farrell dichiarò che la versione ufficiale dei fatti del 7 luglio fu una "menzogna mostruosa"¹⁹⁵. Gli attentati di Londra indusse il governo britannico a rafforzare le leggi per combattere il terrorismo. Nel 2006 fu approvata la legge antiterrorismo, che ampliò notevolmente l'elenco dei reati connessi al terrorismo. La legge prevede sette anni di carcere per la pubblicazione di materiali considerati un sostegno diretto o indiretto al terrorismo, dieci anni per l'addestramento al terrorismo e l'ergastolo per la partecipazione alla preparazione di attacchi terroristici. Al Ministero degli Affari Interni è stato conferito il diritto di arrestare le

¹⁹² Hugo BRADY, *The EU and counter-terrorism: Next steps*, 5 March 2010, www.cer.org.uk, ultima cons.: 26.11.2012.

¹⁹³ *The Guardian*, 12 luglio 2005.

¹⁹⁴ <http://today.yougov.com/>, ultima cons.: 26.11.2012.

¹⁹⁵ *Summation presented at the conclusion of Tony Farrell's Employment Tribunal*, <http://www.richplanet.net/tonyfarrell.php>, ultima cons.: 04.02.2013.

persone che incitano all'odio religioso e incoraggiano gli atti di violenza, di proibire l'azione di gruppi terroristici, e di cercare i luoghi dove si organizzano attività di sostegno al terrorismo.

La legge antiterrorismo ha esteso i poteri ai servizi speciali di polizia (in particolare, a questi ultimi è stata data l'autorizzazione per le intercettazioni telefoniche). I dibattiti più accesi sulla questione, hanno riguardato l'emendamento che proponeva una detenzione di 90 giorni senza lo svolgimento di un regolare processo. L'Arcivescovo di Città del Capo, Desmond Tutu, ha paragonato questa misura all'atteggiamento tenuto dalla polizia durante l'apartheid in Sud Africa"¹⁹⁶.

Molti conservatori, liberali, democratici e alcuni membri del partito laburista al governo hanno sostenuto che la misura è una grave violazione delle norme sancite dalla Magna Charta 790 anni fa e che non può essere giustificata dalla minaccia terroristica. Le autorità di sicurezza britanniche hanno ripetuto l'esperienza della polizia dell'Irlanda del Nord – ha affermato il segretario di liberal democratici Mark Oaten - che negli anni '70 ha praticato la detenzione dei sospetti senza regolare processo¹⁹⁷. Tuttavia, nonostante le aspre critiche da parte dell'establishment britannico e dei media, secondo i sondaggi di «YouGov», l'emendamento è stato sostenuto dal 72% dei britannici. E anche se la Camera dei Comuni non l'ha approvato, i parlamentari hanno raddoppiato il periodo di detenzione di sospetti terroristi, passando da 14 giorni (come previsto dalla legge anti-terrorismo nel 2000) a 28 giorni. La prima persona condannata sulla base del Terrorism Act del 2006, è stata una cittadina britannica, Samina Malik che nel novembre 2007, è stata accusata di propaganda del terrorismo e della detenzione di materiali propagandistici estremisti. Sotto lo pseudonimo di "terrorista lirica", la Malik ha pubblicato on-line versi che esaltavano Bin Laden e "i martiri della fede". Secondo le indagini della polizia, la detenzione in casa della Malik di materiale riguardante l'integralismo islamico, avrebbe dimostrato la sua appartenenza all'organizzazione "Sentiero della Jihad".

Non mancarono episodi al limite del grottesco. Nel 2008 venne arrestato, con l'accusa di propaganda terroristica, uno studente che scaricò dal sito web del Ministero della Giustizia dei documenti riguardanti "Al-Qaeda" e inviò il testo ad un amico che lo stampò. Emerse subito dopo che la persona in questione stava scrivendo la propria tesi di dottorato e che essa aveva come argomento l'islamismo radicale.

In generale, gli esperti ritengono che la linea dura del governo Blair al problema del terrorismo fosse giustificata. Nel febbraio 2003, a seguito della minaccia di atti terroristici nel territorio dell'aeroporto di Heathrow furono inviati carri armati e forze speciali. Nell'agosto del

¹⁹⁶ *The Independent*. 21 Ottobre 2006.

¹⁹⁷ www.parliament.co.uk, ultima cons.: 17.03.2013.

2006, i servizi segreti britannici riuscirono a contrastare il piano di un gruppo di terroristi che intendevano distruggere 20 transatlantici con "bombe liquide". Fu a partire da quell'episodio che vennero introdotte restrizioni sul trasporto dei liquidi in aereo. Durante il governo Blair si ricorda un'operazione antiterrorismo a Manchester, che ha portato all'arresto di diverse persone accusate di aver finanziato organizzazioni terroristiche radicali.

Gordon Brown, succeduto a Blair, appena s'insediò affrontò la questione della lotta al terrorismo. Subito dopo il suo insediamento, all'aeroporto di Glasgow, in Scozia, fu fatto esplodere un SUV, come gesto di dimostrazione contro il suo governo (si ricordi che Brown è di origine scozzese). Il nuovo governo ha saputo rispondere in maniera efficace alla minaccia terroristica ed è riuscito a prevenire una serie di attentati.

Negli ultimi anni, la minaccia terroristica ha raggiunto nuovamente un livello critico. Quasi ogni giorno si è riunita la commissione per le situazioni di emergenza "Cobra". Il primo ministro in un discorso pubblico, con uno stile che ha ricordato Winston Churchill durante la Seconda Guerra Mondiale ha affermato: "insieme non soccomberemo alle minacce del terrorismo. Non ci lasceremo intimidire e non permetteremo a nessuno di minare lo stile di vita britannico"¹⁹⁸.

Tuttavia, con l'avvento di Brown la strategia antiterrorismo ha cominciato a cambiare. Ad esempio è scomparso dal vocabolario politico il termine "guerra al terrore". Le persone che hanno pianificato gli attentati di Londra e Glasgow, sono stati considerati come criminali in sé e per sé e non come nemici della nazione. Brown ha perciò rifiutato l'atteggiamento dei neoconservatori americani. Si è concentrato su questioni come il blocco del finanziamento al terrorismo, e ha dichiarato che il problema non è limitato alla lotta contro la Jihad islamica. Il Ministero dell'Interno ha emesso uno speciale frasario in cui funzionari pubblici danno istruzioni per utilizzare al posto dei termini "estremismo islamico" e "terroristi jihadisti", le espressioni "estremismo violento" e "assassini criminali"¹⁹⁹.

Il governo di Brown ancora una volta ha richiamato l'attenzione sul problema del terrorismo interno, che ha una lunga storia in Gran Bretagna. "A differenza di Blair – scrive «The Spectator», - Brown capisce che la minaccia alla sicurezza nazionale proviene non solo da gruppi radicali islamici e predicatori. Gli anarchici, gli anti-monarchici, i nazionalisti e l'Esercito Repubblicano Irlandese, costituiscono minacce per la Gran Bretagna al pari del terrorismo islamico"²⁰⁰. Non a caso, nel novembre del 2007 la legge sul terrorismo per la prima volta dopo molto tempo è stata applicata nei confronti di persone che non avevano nulla a che fare con

¹⁹⁸ BBC. 03 July 2007.

¹⁹⁹ <<http://www.homeoffice.gov.uk/>>, ultima cons.: 18.03.2013.

²⁰⁰ *The Spectator*, 7 - 13 September 2009.

l'Islam radicale: le accuse di possesso di esplosivi e la preparazione di attentati terroristici sono state mosse al funzionario dello *Yorkshire British National Party*, Dzhilyardu Martin. Nel 2009, inoltre, la polizia ha scoperto un complotto di anarchici che stavano organizzando a Londra degli attacchi urbani come quelli verificatisi a Mumbai l'anno precedente.

Per quanto riguarda la sicurezza interna, Brown ha continuato la linea di Blair. Nel mese di ottobre del 2007, quattro mesi dopo che ha assunto la premiership, in Gran Bretagna è stata approvata una legge che consente al governo di intervenire più attivamente nella privacy di diverse organizzazioni (se ne contano 795), avendo accesso alle conversazioni telefoniche dei cittadini britannici, che in precedenza erano considerate informazioni riservate. Gli attivisti per i diritti umani cominciarono a parlare di "grande fratello", ma gli esperti in materia di sicurezza hanno definito la nuova legge, una misura necessaria ed efficace nella lotta contro il terrorismo.

A metà degli anni '90 è stata creata nel MI5 una divisione anti-terrorismo, e nel giugno 2003 è stato costituito il Centro comune di terrorismo, responsabile dello scambio d'informazioni sui terroristi con i servizi segreti di altri paesi²⁰¹. Sulla base delle informazioni fornite dall'agenzia governativa Government Communications Headquarters (Quartier generale del governo per le comunicazioni), che si occupa della sicurezza, nonché dello spionaggio e controspionaggio, il MI5 invia regolarmente gli avvisi degli attacchi ai ministeri interessati e a grandi aziende, come per esempio *British Petroleum* e *Shell*. Il Ministero dell'Interno è responsabile della prevenzione degli attacchi terroristici e determina l'entità della minaccia terroristica. Esso fa capo alla rete nazionale dei servizi antiterrorismo²⁰² e all'unità di polizia antiterrorismo SO15; è inoltre responsabile della prevenzione di attacchi terroristici nel territorio di Londra, della repressione del finanziamento del terrorismo, e della creazione di una squadra speciale del Servizio nazionale d'intelligence criminale.

I vertici della sicurezza fanno parte di COBRA, convocata, in caso di emergenza, dal primo ministro²⁰³. È chiaro che le forze di sicurezza britanniche e le agenzie d'intelligence sono in rapporti più stretti con gli Stati Uniti e i paesi anglofoni, che con i loro partner europei. Si ricordi ad esempio dell'incontro segreto tra MI5, i rappresentanti della CIA, l'intelligence canadese e australiana, al quale non erano presenti gli ufficiali europei. Un deputato francese affermò che si trattava di un complotto protestante anglosassone. Tanto è stato detto circa

²⁰¹ *Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)*, <http://www.agentura.ru/dossier/uk/mi5/jtac/>, ultima cons.: 05.04.2013.

²⁰² Counter Terrorism Units (CTU).

²⁰³ Cabinet Office Briefing Room A.

l'impegno britannico per l'unità europea, ma gli inglesi hanno dimostrato in più di un'occasione di tenere prioritariamente alla loro alleanza con l'America"²⁰⁴.

Nel giugno 2004, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e l'Australia hanno annunciato la creazione di una rete antiterrorismo globale. Ad essi si sono poi aggiunti Canada e Nuova Zelanda. Si è così ripetuto lo scenario della Seconda Guerra Mondiale, quando l'intelligence di cinque paesi anglosassoni hanno lavorato a stretto contatto. E non c'è da stupirsi che la proposta austriaca di creare un'unica agenzia d'intelligence europea per combattere il terrorismo, nel Regno Unito sia stata accolta con riluttanza. Anche la creazione di una politica industriale unificata, volta a stabilire norme comuni per le imprese europee in materia di sicurezza e di lotta al terrorismo non ha suscitato l'entusiasmo degli inglesi (Londra ospita regolarmente il forum dei rappresentanti di grandi imprese belliche in Gran Bretagna, i quali si sono dimostrati preoccupati dell'influenza di Bruxelles). In Gran Bretagna si è manifestato un certo scetticismo circa l'introduzione del coordinatore della lotta antiterrorismo dell'UE. "Questo funzionario a Bruxelles - ha rilevato nel 2007 *The Daily Telegraph* - non ha né la forza né i mezzi per interventi efficaci nella lotta al terrorismo, ma anzi può rendere la Gran Bretagna e gli altri paesi dell'UE più vulnerabili al terrorismo"²⁰⁵.

Il Governo di coalizione tra il partito Tory ed i liberaldemocratici, al potere da giugno 2010, pubblicò nel mese di ottobre, la nuova strategia di sicurezza nazionale, che aveva il proposito di abbandonare "l'uso della forza, e di non limitare la libertà individuale". Tuttavia, le misure per prevenire gli attacchi terroristici, messi in atto dalle autorità, non erano molto diverse dalle pratiche esistenti in epoca laburista. E anche se durante la campagna elettorale l'attuale vice primo ministro Nick Clegg chiese l'abolizione di leggi anti-terrorismo severe, quando salì al potere, non si diede seguito alla sua proposta. Come ha affermato il direttore dell'organizzazione britannica per i diritti umani «Liberty» Shami Chakrabati, "le nuove regole sono solo una rivisitazione delle precedenti. Il governo non è riuscito a conciliare le esigenze di libertà e di sicurezza. L'unica innovazione portata è stata la riduzione da 28 a 14 giorni del periodo di detenzione per i sospetti terroristi"²⁰⁶.

Tuttavia, si deve ammettere che il governo Cameron ha rivisto le politiche dei laburisti in materia di anti-terrorismo, soprattutto per ciò che riguarda la cooperazione con i servizi segreti di altri paesi. Nonostante l'euroscetticismo dei Tories, essi si sono mossi in direzione dell'Europa, con la conclusione di un accordo firmato a Parigi sulla cooperazione in ambito militare. "Nel

²⁰⁴ <http://www.europarl.eu.int/plenary>, ultima cons.: 27.03.2013.

²⁰⁵ *The Daily Telegraph*. 23 January 2008.

²⁰⁶ The National Security Strategy - Parliament UK, www.parliament.uk/briefing.../LLN-2010-004, ultima cons.: 20.05.2013.

settore della sicurezza, tra Gran Bretagna e Francia, non ci dovrebbero essere segreti" - ha affermato Nicolas Sarkozy dopo il primo incontro con Cameron. - Secondo gli esperti si è instaurata una stretta collaborazione nella lotta al terrorismo e al cyber-crimine, elemento fondamentale nella "nuova intesa"²⁰⁷.

Un'ulteriore tendenza che gli analisti politici hanno sottolineato, era l'ambizione da parte delle nuove autorità di abbattere gli stereotipi riguardanti i terroristi. Come indicato nella relazione del MI5, la maggior parte di essi erano cittadini britannici, onesti padri di famiglia sui 30 anni (è il caso, per esempio, degli organizzatori degli attentati di Londra del 2005). Nonostante ciò, le forze di governo e di sicurezza britanniche credono ancora che la principale minaccia terroristica venga da Al-Qaeda. "Al-Qaeda non è ancora sconfitta, e solo degli ingenui possono pensare che si è aperto un nuovo capitolo nella storia – ha affermato l'esperto di sicurezza britannico John Gershon. – L'organizzazione ha perso il suo leader ma si è riunita e sarà presto in grado di colpire di nuovo"²⁰⁸. E quando nel 2012 a Londra si sono tenuti i Giochi Olimpici, molti esperti temevano che si potessero verificare degli attentati ad opera di musulmani britannici.

La partecipazione di Londra nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è diventato un importante pomo della discordia tra i partner della coalizione europea. Conservatori e Liberal Democratici hanno diverse opinioni circa gli sforzi dell'UE in materia di sicurezza interna: per i Whigs si tratta di un "trionfo degli ideali di giustizia e dello Stato di diritto", mentre per i Tories è l'iniziativa più pericolosa che gli eurocrati di Bruxelles hanno portato avanti nella storia dell'Unione. "La creazione di un apparato coercitivo dell'UE è il passo verso un superstato federale"²⁰⁹ - ha affermato l'ex addetto stampa di Margaret Thatcher, Sir Bernard Ingham, ancora considerato una figura influente nel partito conservatore.

Il partito Tory, anche prima di arrivare al potere, ha chiesto di rivedere l'articolo del trattato di Lisbona dedicato al sistema unico giudiziario e di polizia dell'UE. Nel manifesto conservatore anti-federalista, è stato fortemente criticato il concetto di "mutuo riconoscimento" delle decisioni giudiziarie nello spazio europeo, così come l'idea di una politica concordata in materia di asilo²¹⁰.

Dopo che il trattato di Lisbona è entrato in vigore ed i Tories sono arrivati a Downing Street, la critica alla politica dell'UE in questo settore si è intensificata (anche se, va notato che Londra ha mantenuto il potere di legiferare in materia di immigrazione, visti e asilo). Secondo

²⁰⁷ *The Daily Telegraph*, 5 November 2010.

²⁰⁸ *Deutsche Welle*, 2 May 2011.

²⁰⁹ *Intervu avtora s B. Igamom*. 20 февраля 2010. <http://maxatkinson.blogspot.it/2010/02/piers-morgan-interviews-gordon-brown.html>, ultima cons.: 20.05.2013.

²¹⁰ Bill CASH, *European Constitution. A Political Timebomb: Returning Power to Britain, Westminster and You*, "European Foundation" (2003), p.15.

l'eurodeputato del Partito Conservatore, Daniel Hannan "le istituzioni pan-europee che sono progettate per combattere la criminalità e il terrorismo – sono un analogo dell'FBI. Gli eurocrati sperano di creare un sistema giuridico sul modello americano, in cui la giurisdizione dello Stato riguarda soltanto i reati minori mentre per ciò che riguarda i reati gravi, la competenza è del governo federale. E se prima Europol era solo una piattaforma che consentiva alle forze di sicurezza nazionali di condividere informazioni, ora l'organizzazione si è trasformata in un mostro pronto a calpestare i dipartimenti di polizia dei vari paesi europei"²¹¹.

Il *Common Law* britannico è fondamentalmente diverso dal sistema giuridico che esiste in Europa continentale. Non a caso, i conservatori si oppongono all'espansione delle competenze dell'UE in materia di sicurezza e di ordine pubblico e all'introduzione del servizio di procura europea. Siamo convinti – ha detto il deputato Tories del Parlamento Europeo, Timothy Kirkhopte - che solo Scotland Yard ha l'autorità di condurre indagini penali nel Regno Unito e non abbiamo intenzione di far entrare nel nostro paese investigatori di Europol e Eurojust. Occorre infatti mantenere il sistema giuridico inglese. Gli Eurocrati sono abituati a normare qualsiasi cosa e noi non vogliamo che le tradizioni giuridiche inglesi diventino vittima della tendenza europea alla standardizzazione. Non è necessario fare concessioni in materia di politica migratoria. Il controllo di coloro i quali attraversano i nostri confini non deve essere competenza di Bruxelles ma di Londra; in caso contrario si avrebbe l'anarchia nel paese, non potremmo più difendere i nostri interessi nazionali e nemmeno concedere l'asilo a cittadini di paesi alleati della Corona britannica"²¹².

Diversi studiosi inglesi ritengono che le strutture di potere create a Bruxelles, nel corso del tempo, rischiano di trasformarsi in una seria minaccia per la democrazia. L'istituzione del Comitato permanente per la sicurezza interna nell'UE a Londra è stata accolta con ostilità. "In effetti, il Ministero degli Interni dell'Unione europea - ha affermato il capo della rete europea delle libertà civili, Tony Bunyan, - non è controllato da alcuna istituzione democraticamente eletta. È significativo che la decisione sulla sua costituzione sia stata fatta in una riunione segreta di ambasciatori nazionali a Bruxelles e che i cittadini europei non sono stati interpellati, nonostante riguardasse restrizioni delle loro libertà"²¹³. Il ministro degli Interni Theresa May, del partito conservatore, ha proposto di rivedere i progetti di legge più controversi in materia di sicurezza e lotta contro il terrorismo e di assumere la tutela delle libertà, che limiterebbe i poteri degli eurocrati. "Se non si interviene ora, - dice il leader del UK Independence Party Nigel

²¹¹ *Annual debate on the Area of Freedom, Security and Justice*, 13 May 2011, <http://www.europarl.europa.eu>, ultima cons.: 08.04.2013.

²¹² Ibid.

²¹³ *Daily Telegraph*, 4 October 2009.

Farage- il Ministero degli Affari Interni della UE diventerà un grande fratello che supervisionerà tutti gli aspetti della nostra vita"²¹⁴.

Tale punto di vista prevale nella società britannica. Tuttavia, alcuni esperti insistono sul fatto che Londra dovrebbe avvalersi di una politica europea comune in materia di sicurezza e di giustizia. Secondo la polizia britannica, lo scorso anno, il Regno Unito ha chiesto aiuto a Eurojust più di altri paesi, e tra tutti i casi trattati dall'organizzazione, il 10% di essi è in qualche modo connesso agli interessi della Corona britannica. Secondo uno dei leader del Crown Prosecution Service, Mike Kennedy, "il livello di cooperazione della Gran Bretagna con i partner europei in materia di criminalità transfrontaliera è fondamentale". Della stessa opinione sono i liberaldemocratici, che costituiscono la minoranza nella coalizione di governo con il partito dei Tories. I Whigs in Gran Bretagna sono considerati europeisti convinti, e il loro leader Nick Clegg ha a lungo avuto la reputazione di "fanatico sostenitore di un superstato europeo". "Cameron deve spiegare ai parlamentari, - ha detto il rappresentante del liberal-democratici Ed Davey - perché dovremmo abbandonare i progetti europei di successo nel campo della sicurezza. Dopotutto, gli investigatori britannici e la polizia ritengono che i conservatori mettano davanti a tutto i loro dogmi ideologici, a scapito della sicurezza dei cittadini britannici"²¹⁵. "L'euroscetticismo non è una giustificazione della politica Tory contro Europol, Eurojust e Frontex – ha affermato la baronessa Sarah Ludford, eurodeputata del partito liberaldemocratico. - Se non collaboriamo con la polizia e i giudici di altri paesi dell'UE, i terroristi, i clan mafiosi e altri criminali potranno trarre vantaggio da questo. Lo stesso vale per tutti gli Stati europei in cui è in vigore il mandato d'arresto unico – una misura necessaria, che deve essere accettata anche dagli euroscettici"²¹⁶.

Tuttavia, la Ludford ha fatto notare che ad essere contro il mandato di arresto unico non sono solo i conservatori di destra ma anche i rappresentanti del partito indipendentista britannico. Questa misura è accolta con ostilità anche dai membri dell'opposizione laburista e dai difensori dei diritti umani. Secondo Stephen Booth del centro analitico "Open Europe», «il mandato d'arresto europeo è stata una reazione agli eventi dell'11 settembre. Ma in seguito è emersa la diversità dei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'UE, e l'impossibilità di creare uno spazio comune di sicurezza e di giustizia"²¹⁷. Tuttavia, secondo «The Daily Telegraph», «le leggi

²¹⁴ *Annual debate on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), 13 May 2011*, <http://www.europarl.europa.eu>, ultima cons.: 10.04.2013.

²¹⁵ www.parliament.co.uk, ultimacons.: 27.02.2013.

²¹⁶ *Annual debate on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), 13 May 2011*, <http://www.europarl.europa.eu>, ultima cons.: 12.01.2013.

²¹⁷ *The Mail on Sunday*, 21 November 2010.

europee stanno diventando una priorità, e le particolarità nazionali vengono gradualmente cancellate"²¹⁸.

Il bilancio dell'Unione europea per la politica di sicurezza e di giustizia è cresciuto più che in qualsiasi altra area dell'Unione. In Gran Bretagna, questo ha provocato grande preoccupazione. "Europol espande i propri poteri, e ben presto gli Stati nazionali non saranno in grado di bloccare la sua attività – scrive «The Mail». La polizia britannica sarebbe obbligata ad indagare su crimini che nel Regno Unito non sono considerati reati. La direttiva UE sulla raccolta dei dati personali richiede alle società di telecomunicazione di fornire alle forze di polizia tutte le informazioni relative a telefonate, sms, e-mail, blog degli utenti che fanno parte dell'UE. Il mandato di arresto unico europeo farà sì che i cittadini britannici catturati sul territorio del regno, possano essere inviati a prigioni straniere, senza diritto di appello. Inoltre, i funzionari di Europol hanno l'immunità diplomatica e possono lavorare liberamente nel territorio britannico, nonostante quanto previsto dalle tradizioni giuridiche nazionali"²¹⁹.

I conservatori britannici sono convinti che si può contrastare il grande fratello di Bruxelles, allargando gradualmente lo spazio europeo di sicurezza e giustizia. I deputati della commissione per gli affari interni hanno recentemente avviato un'iniziativa per consentire alla Turchia di avvalersi di Europol. "Tale misura - dicono - consentirà all'UE di combattere più efficacemente la criminalità transnazionale, il traffico di droga e il sequestro di persona. Inoltre, se Ankara si accorderà con Bruxelles in materia di asilo, molti profughi provenienti dai paesi del Medio Oriente tenderanno a rimanere nel territorio turco e saranno restii a migrare verso i paesi dell'Europa occidentale"²²⁰.

Questa iniziativa dei parlamentari britannici riflette la linea turca del governo Cameron. Si ricordi qualche un anno fa, in un intervento pubblico ad Ankara, il primo ministro britannico ha promesso di "spendersi per il futuro della Turchia", la quale dovrebbe, a suo parere, diventare "una grande potenza europea". Cameron ha accusato coloro che si oppongono all'entrata della Turchia nell'Unione europea di protezionismo, razzismo e ingenuità politica. Questa posizione ha portato molti scienziati politici a considerarlo un prosecutore delle tradizioni Tories, sostenitori dei turchi fin dai tempi di Lord Derby. Ciò è stata la causa principale della politica pro-turca del governo britannico. Per perseguire gli interessi delle lobby di Ankara, Londra vuole continuare a considerare l'Europa come un libero mercato in espansione e non un superstato federale. E la

²¹⁸ *The Daily Telegraph*, 13 July 2011.

²¹⁹ *The Mail on Sunday*, 21 November 2010.

²²⁰ *UK Parliament. Statement by Home affairs committee*. 01 August 2011, www.parliament.co.uk, ultima cons.: 26.01.2013.

proposta di includere la Turchia nello spazio comune di sicurezza e di giustizia, mira principalmente a raggiungere questo obiettivo. Secondo il Trattato di Lisbona, la Gran Bretagna ha il diritto di abbandonare le strutture europee connesse con la sicurezza interna, sei mesi prima del 2014 (questo è l'anno in cui si prevede di ampliare i poteri di Europol e Eurojust).

L'esperto del Centre for European Reform, Hugo Brady ha affermato che "se i Tories si avvalgono di questa opportunità, la Gran Bretagna sarà costretta a ritirare circa 90 accordi in materia di terrorismo, criminalità transfrontaliera e immigrazione clandestina. Tra questi, anche il mandato d'arresto europeo, che permette di consegnare alla giustizia britannica i sospetti che si nascondono in altri paesi dell'UE. La polizia britannica e i pubblici ministeri perderebbero l'accesso ai database segreti creati nell'UE e saranno costretti a lasciare Europol e Eurojust. E questo, nonostante il fatto che entrambe le organizzazioni sono influenzate dalla tradizione giuridica britannica e, ironia della sorte, sono ora guidate dai rappresentanti del Regno Unito"²²¹.

Secondo i funzionari di Bruxelles, la Gran Bretagna rischia di diventare il "Brasile d'Europa" - un rifugio sicuro per i criminali, i quali si sentiranno sicuri di non essere consegnati ai paesi di origine. E anche se il governo inglese firmerà accordi bilaterali di estradizione con altri paesi europei, questo non porrà rimedio alla situazione. "Si veda il caso della Danimarca – fa notare Hugo Brady - un paese che ha rifiutato di aderire allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia e che si è resa conto poi che gli accordi bilaterali non rappresentano un sostituto adeguato per la piena partecipazione alla politica generale dell'UE"²²².

Il governo Cameron si è scagliato contro le organizzazioni pan-europee che si occupano di immigrazione. Quando era a capo dell'opposizione, Cameron aveva affermato: "Non possiamo costringere gli immigrati a far propri i nostri valori, dobbiamo semplicemente dar loro il buon esempio. L'importante è raggiungere l'integrazione delle comunità chiuse e l'integrazione, come è noto, non è una strada a senso unico"²²³. Tuttavia, una volta che è diventato capo del governo, ha rivalutato le sue posizioni.

Nel febbraio 2011, alla Conferenza sulla sicurezza di Monaco, il leader britannico ha invitato i suoi colleghi ad abbandonare la "tolleranza passiva" e ad intraprendere un liberalismo più duro. "È tempo che l'Europa si svegli e si accorga di ciò che sta accadendo intorno" – ha affermato. "La situazione attuale sta minacciando il nostro modo di vivere. Questo è reso possibile anche

²²¹ Hugo BRADY, *Should Britain leave EU police and justice policy?*, "Center for European reform" (aprile 2010), <http://www.cer.org.uk>, ultima cons.: 12.03.2013.

²²² Ibidem.

²²³ *The Observer*, 14.09.2007.

dall'aiuto che viene offerto ai terroristi radicali islamici, molti dei quali ricevono denaro dallo Stato ed operano con l'appoggio di politici corrotti"²²⁴.

L'appello a superare i pregiudizi e parlare in maniera politicamente corretta è stato considerato positivamente dalla maggior parte dei conservatori. "Tutti i Tories godono così di un nuovo profilo"²²⁵ – ha affermato uno degli attivisti del partito conservatore, Tim Montgomery. E, secondo la baronessa Warsi Saida, "l'islamofobia non è contraria alla rispettabilità borghese"²²⁶. Il discorso che Cameron fece a Monaco è stato il fondamento della sua azione politica e ciò che l'ha caratterizzata fin dall'inizio della sua premiership. Una posizione anti-islamica è stata assunta dai neoconservatori laicisti britannici, come il ministro dell'istruzione Michael Gove.

Molte persone si sono chieste se Cameron sarà in grado di mantenere le sue promesse. "Il giovane primo ministro, – scrive *The Daily Telegraph* – non ha sufficiente determinazione per realizzare i suoi obiettivi. Forse potrà togliere il finanziamento alle organizzazioni islamiche moderate, inserite dal governo nella lista nera, ma riuscirà a chiudere le scuole religiose? Questo appare improbabile. Ciò, infatti, porterebbe ad una rottura con i liberaldemocratici e gli farebbe assumere la reputazione di nazionalista"²²⁷.

Quando il cancelliere tedesco Angela Merkel ha annunciato il fallimento del progetto multiculturale in Europa, i liberali occidentali europei hanno considerato l'affermazione come il tipico caso di senso di superiorità tedesco. In Gran Bretagna, che a partire dall'epoca imperialista è diventata uno stato multietnico, era improbabile che il primo ministro mettesse in atto provvedimenti islamofobi. È curioso che fino all'11 settembre, il concetto di "British Muslim" non esisteva: i migranti erano divisi in persone provenienti dal Medio Oriente, Asia meridionale e Africa. Ma quando si è scoperto che alcuni estremisti afgani erano residenti a Birmingham, e alcuni islamisti che hanno la cittadinanza britannica erano stati condannati per attività terroristiche in Yemen e Israele, e quando i soldati di ritorno dall'Iraq, i rappresentanti delle comunità musulmane li hanno accolti con cartelli offensivi, il punto di vista britannico sulla questione ha cominciato a cambiare. Il governo non ha comunque abbandonato la sua tradizionale linea politica. Le autorità hanno continuato a patrocinare organizzazioni che promuovono l'Islam, sperando di rendere possibile l'integrazione dei musulmani moderati.

Prima degli attentati di Londra nel 2005, il governo era più tollerante rispetto alle attività degli islamisti radicali. Secondo gli esperti, si trattava di una tattica finalizzata a tenere sotto

²²⁴ Discorso di David Cameron, Munich Security Conference. 06 febbraio 2011.

²²⁵ *The Economist*. 08.02. 2011.

²²⁶ *The Guardian*. 20.01.2011.

²²⁷ *The Daily Telegraph*. 27.02.2011.

controllo le organizzazioni radicali. Si riteneva che nel momento in cui si dava loro la possibilità di agire apertamente, avrebbero potuto essere controllate. Il Professore dell'Università di Birmingham, un ex ambasciatore britannico in Turchia, Sir David Logan, ha osservato che "gli inglesi non hanno paura di una nuova ondata d'immigrazione dai paesi musulmani. Piuttosto, lo vedono come un'opportunità per migliorare". "Per non trasformarsi in una vecchia società bianca cristiana, – ha detto, – la Gran Bretagna dovrebbe essere aperta agli immigrati musulmani. Essi rappresentano infatti l'elisir di giovinezza rispetto all'invecchiamento regno"²²⁸.

La dichiarazione del primo ministro britannico a Monaco ha avuto luogo contemporaneamente ad una dimostrazione di nazionalisti anti-islamici a Luton, una piccola città operaia a nord di Londra.

"Il Premier ha parlato con le nostre parole", – hanno sostenuto i rappresentanti dell' *English Defence League*, che hanno organizzato la marcia di Luton. *The Guardian* ha osservato che "il Governo simpatizza con l'estrema destra e rende i musulmani dei capri espiatori. E quando prossimamente i neo-nazisti scenderanno in piazza chiedendo di ripulire l'Inghilterra dai terroristi islamici, le autorità non si opporranno, perché in realtà è riconosciuto tale diritto"²²⁹.

Nonostante l'indignazione, che è aumentata nei media britannici, l'opposizione laburista è stata restia nel criticare Cameron. Quando in una riunione del governo ombra si è parlato di affondi anti-islamici da parte del premier, l'attuale leader del partito laburista Ed Miliband ha detto: "Non c'è tempo di discutere di sciocchezze. Molti credono che un tale approccio porti a perdere il sostegno della classe operaia britannica". Va ricordato il famoso slogan di Gordon Brown, che è diventato quasi l'unico tema significativo del suo premierato: "i posti di lavoro britannici per i lavoratori britannici".

²²⁸ UTKIN, *Obshee prostranstvo*, cit., p.48.

²²⁹ *The Guardian*, 03.03. 2011.

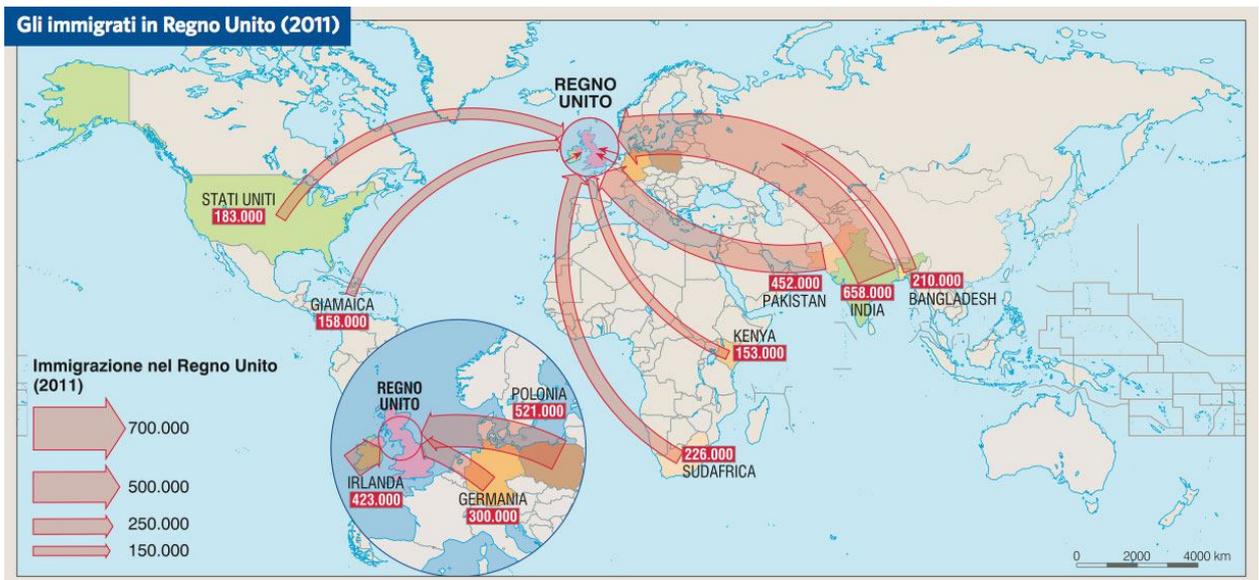


Fig.2.7: L'immigrazione nel Regno Unito nel 2011

La sicurezza interna in Germania

La Germania, che è uno dei paesi leader dell'UE, è attivamente coinvolta nel coordinamento degli Stati membri per ciò che riguarda la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina, nonché nella gestione di organizzazioni come Europol, Eurojust e Frontex²³⁰.

Anche prima della creazione di Europol, nel 1999 il governo tedesco ha proposto la creazione di una polizia federale europea, sul modello del FBI americano, ma non è stato sostenuto dagli altri Stati membri. Poiché Europol non è dotato di funzioni esecutive e si limita a sostenere e coordinare le attività delle forze di polizia nazionale, è il Dipartimento federale di giustizia e polizia ad occuparsi dello sviluppo di piani operativi, a sostenere la formazione del personale, ecc. È indicativo che il primo direttore di Europol sia stato un noto avvocato tedesco, Jurgen Storbeck, che nel 2005 è stato sostituito dal tedesco Max-Peter Ratzel, il quale ha mantenuto l'incarico fino al 2009. Occorre notare che la cooperazione tra Europol e la polizia tedesca è limitata alle sole funzioni di coordinamento. Nel Dipartimento Federale di Giustizia lavorano circa 5.500 dipendenti ed esso ha un bilancio di oltre 360 milioni di euro²³¹.

²³⁰ Wilhelm KNELANGEN, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, Opladen, Leske und Budrich Verlag, 2001, p. 189-253.

²³¹ Wilhelm KNELANGEN, *Dimension en von Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, in Martin MOLLERS, Robert Christian VAN Ooyen, *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei Sonderdruck*, Frankfurt am Main, 2009, p. 22.

La Germania è stata uno dei paesi promotori (insieme a Francia, Portogallo e Svezia) di Eurojust, creata con l'obiettivo di coordinare le attività legali e migliorare l'efficacia delle forze dell'ordine degli Stati membri dell'UE. Più tardi, Berlino ha proposto che ogni Stato membro inviasse a Eurojust almeno un giudice o un esperto di polizia nella veste di "relatore ufficiale", per informare sullo svolgimento d'importanti procedimenti penali nei propri paesi, garantire un coordinamento durante la conduzione d'indagini relative a due o più paesi dell'UE, fornire assistenza legale a Europol²³².

La Germania sostiene Frontex e ne supporta l'attività nella lotta contro l'immigrazione clandestina alle frontiere esterne dell'UE. In particolare, vengono considerati prioritari la formazione della polizia di frontiera nei paesi dell'Unione Europea, lo sviluppo di piani operativi nelle aree di crisi, nonché la partecipazione di esperti tedeschi a squadre di pronto intervento. Secondo i dati del 2010, la Germania ha fornito 52 poliziotti a Frontex per operazioni congiunte e per rispondere a situazioni di crisi alle frontiere dell'UE. Per la Germania, così come per altri paesi dell'UE, è stato problematico l'atteggiamento da tenere nei confronti del mandato di arresto europeo (MAE). Nel 2004, dopo che in Germania è stato arrestato un cittadino tedesco sospettato di terrorismo, su mandato di un giudice spagnolo, la Corte costituzionale federale ha stabilito che la legge tedesca relativa al mandato d'arresto europeo è contraria alla Costituzione e viola i diritti di estradizione. La sentenza ha portato infine al rilascio del sospetto. C'è voluto più di un anno per avere una nuova legge, non contraria ai principi costituzionali. La Germania è uno dei paesi dell'Unione europea che si sono dimostrati non disposti ad estradare i propri cittadini sulla base di un mandato d'arresto europeo. Berlino, del resto, ha mostrato una certa diffidenza rispetto al trasferimento a livello sovranazionale di funzioni relative alla giustizia, all'ordine e alla sicurezza interna.

La lotta contro il terrorismo

Fino a poco tempo, in Germania, sia nella società civile che in quella politica, si riteneva che le minacce di attacchi terroristici nel territorio tedesco fossero ridotte rispetto a paesi come l'Inghilterra o la Spagna, e che i servizi speciali tedeschi fossero in grado di identificare ed eliminare le fonti di pericolo immediato. Tuttavia, anche se negli ultimi anni in Germania non si

²³² Nikita Zholkver, Germania stala mishaen'u razlichnyh terroristov [La Germania è stata il bersaglio di vari terroristi], <http://www.dw.de/6190909>, ultima cons.: 13.06.2013.

sono verificati gravi attacchi terroristici, si è però registrato un aumento del numero di organizzazioni terroristiche. Nell'estate del 2006, furono arrestati due giovani libanesi estremisti che avevano messo degli ordigni esplosivi all'interno di una valigia abbandonata su un treno di pendolari. Nel 2007, fu scoperto il cosiddetto "gruppo di Sauerland", che comprendeva due tedeschi convertiti all'Islam e due turchi, uno dei quali era un cittadino della Germania. Essi avevano pianificato un attacco alla base aerea statunitense di Ramstein in Germania e degli attentati in caffè e ristoranti frequentati dalle forze armate degli Stati Uniti. Alla fine del 2009 venne sventato il piano di far esplodere un aereo da turismo americano. Il 29 aprile 2011 furono arrestati dei sospetti membri di al-Qaeda del cosiddetto "gruppo di Düsseldorf", che aveva pianificato di far esplodere delle bombe in aree affollate (come bus e fermate del bus). E ancora, il 2 marzo 2011, all'aeroporto di Francoforte, dei terroristi armati hanno ucciso due soldati americani (questo caso è considerato il primo attacco terroristico islamico verificatosi in Germania).

La questione del contrasto alla minaccia terroristica in Germania fu posta al centro del dibattito politico. E nel decimo anniversario dei tragici eventi dell'11 settembre 2001, furono arrestate in una moschea di Berlino due uomini sospettati di preparare un attacco terroristico. Uno di questi era un cittadino tedesco di 24 anni originario del Libano e l'altro, un immigrato dalla Striscia di Gaza, di 28 anni.

Secondo la maggioranza degli esperti e dei politici tedeschi, in Germania oggi vi è un reale pericolo che si diffonda il terrorismo islamico, e l'uccisione di Osama Bin Laden, come rilevato dal Ministro degli Affari Interni tedesco, P.Fridrih, non elimina questa possibilità²³³.

I media tedeschi hanno fortemente criticato il cancelliere Angela Merkel la quale ha apertamente espresso soddisfazione per l'uccisione di Bin Laden. Secondo la maggior parte dei tedeschi, infatti, gli americani, dopo la cattura, avrebbero dovuto portarlo dinnanzi ad un tribunale internazionale. Come sottolineato dal direttore dell'Istituto per gli Studi di terrorismo e la politica di sicurezza a Essen, R.Tophofen, Al - Qaeda in Germania ha molte cellule sparse in tutto il paese che non sono connesse tra loro e non hanno un centro comune. Esse agiscono per conto proprio e scelgono come obiettivi luoghi pubblici come stazioni, aeroporti, mercati, ecc. "Siamo un bersaglio per i gruppi militanti radicali islamici" – ha affermato R.Tophofen²³⁴. Secondo l'Ufficio federale per la Protezione della Costituzione, nel 2010 in Germania, i servizi di

²³³ Sergei SUMLENNYI, *Nemezkiye levye opasnee pravyyh* [Destra germanica più pericolosa della sinistra] <http://expert.ru/2012/07/18/nemetskie-levyie-opasnee-pravyih/>, ultima cons.: 11.08.2012.

²³⁴ Iosif BERG., *Internazionalizatsia radikal'nogo islama osi "strany arabskoi vesny" – Germaniia': ozenki nemezkih ekspertov* [Internazionalizzazione dell'Islam radicale sul "paese della primavera araba" - Germania': la valutazione di esperti tedeschi] . <http://www.iimes.ru/rus/stat/2011/23-06-11b.htm> ultima cons.: 11.01.2014.

sicurezza hanno rilevato l'attività di 450 islamisti radicali, cioè 40 persone in più rispetto all'anno precedente²³⁵. Un pericolo particolare per la Germania è il cosiddetto "terrorismo interno", che prevede che gli autori dei reati siano nati in Germania (o abbiano vissuto per un lungo periodo in luoghi appartati), e presentino modi di vivere simili a quelli della maggioranza dei cittadini tedeschi, non attirando perciò l'attenzione dei servizi di sicurezza.

Il terrorismo interno comprende non solo gli estremisti islamici della diaspora migrante, ma anche i giovani tedeschi convertiti all'islam radicale. Il capo della Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik G. Shtaynberg ritiene che il fatto che in Germania persone giovani aderiscano sempre di più all'Islam radicale, abbia per lo più motivazioni politiche. I musulmani considerano l'intervento militare degli Stati Uniti e dei loro alleati in Iraq e Afghanistan come una guerra dell'Occidente contro l'Islam. Di conseguenza, l'esercito tedesco, anche se in misura minore rispetto ad altri Stati, agli occhi dei radicali, è responsabile della sofferenza dei musulmani in questi paesi.

G. Shtaynberg ritiene che l'obiettivo principale della lotta al terrorismo in Germania sia quello di isolare i terroristi e, in particolare, rafforzare il controllo della propaganda islamista su Internet (come emerso dalle indagini sul giovane musulmano che ha sparato contro i soldati americani all'aeroporto di Francoforte, egli non apparteneva a nessun gruppo terroristico ma si è formato attraverso la propaganda islamica in Internet)²³⁶.

Si è mostrato d'accordo con Shtaynberg un altro esperto di terrorismo, responsabile del Progetto Medio Oriente Center for Applied Political Studies di Monaco, M. Bauer, il quale ha affermato che nella lotta contro il terrorismo occorre considerare un certo numero di soggetti che si trovano nella "zona grigia", ovvero i radicali che non sono ancora pronti a commettere atti violenti²³⁷.

I servizi segreti tedeschi hanno dato particolare attenzione alla prevenzione della minaccia terroristica rappresentata dalle attività dei "missionari" in Germania, ovvero i gruppi salafiti che predicano la jihad. Sono vicini ad essi, i "fratelli musulmani", la più grande società turca musulmana Miles Geryus (YGMG) e la Comunità Araba Islamica, gruppi che continuano a operare legalmente in Germania²³⁸.

²³⁵ Iosif BERG, *Kogo i dlia chego ob'ediniat islamskye organizazii v Germanii?* [Chi e perchè si è unita l'organizzazione islamica in Germania?], <http://www.iimes.ru/rus/stat/2010/13-05-10.htm>, ultima cons.: 12.01.2014.

²³⁶ KoerberForum, *Im Visier von al Qaida*, <http://www.koerber-stiftung.de/koerberforum/rueckblicke/berichte/2010/jan-mrz/21012010.html>, ultima cons.: 27.11.2012.

²³⁷ *Terrorismus Experte Michael Bauer: «Bin Ladens Tod ist kein Endpunkt»* Stern 2 Mai 2011.

²³⁸ *Interview mit Verfassungsschutz-Praesident Fromm. Deutschland bleibt Ziel des islamischen Terrorismus*, *Der Tagesspiegel*, 17.02.2011, <http://www.tagesspiegel.de/politik/interview-mit-verfassungsschutz-praesident-fromm-deutschland-bleibt-ziel-des-islamistischen-terrorismus/3856794.html>, ultima cons.: 17.01.2013.

A fine giugno 2011, il Ministro degli Affari Interni della Germania Hans Peter Friedrich ha avviato la cosiddetta conferenza preventiva con i rappresentanti delle maggiori organizzazioni musulmane della Germania ed eminenti esperti sulla lotta al terrorismo, compresi i rappresentanti dei servizi di sicurezza. Egli ha esortato i musulmani a impedire l'uso della religione per scopi estremisti e di stabilire un "partenariato per la sicurezza" tra le forze di sicurezza e i musulmani. Il Presidente del Consiglio centrale dei musulmani in Germania Ayman Mazik, da parte sua, ha messo in guardia le autorità rispetto alle accuse di terrorismo ai musulmani, ritenendo che gli islamisti radicali siano un gruppo trascurabile, "la cui portata dovrebbe essere ridimensionata"²³⁹. Questo non ha impedito l'attivazione di risorse per l'attività "preventiva" del Consiglio sull'attuazione di programmi educativi anti-estremisti²⁴⁰. Recentemente, all'interno delle discussioni riguardanti il terrorismo, è opinione diffusa che la minaccia terroristica provenga non solo dagli islamisti radicali, ma anche da estremisti di destra, il cui numero in Germania negli ultimi anni è aumentato considerevolmente (le manifestazioni dei neo-nazisti sono diventate una tradizione a Dresda, dove, in occasione dell'anniversario del bombardamento degli alleati in città durante la Seconda Guerra mondiale, si radunano ottomila persone).

Nel 2010, ad Aachen, due giovani neo-nazisti tedeschi che si dirigevano alla stazione di Berlino sono stati catturati con dell'esplosivo. Dopo un doppio attentato commesso da un estremista di destra in Norvegia, la Germania è stata soggetta a maggiori controlli da parte dei servizi segreti. I "movimenti civili" anti-islamici nello stato della Renania Settentrionale-Vestfalia, come «Pro - NRW» e «Pro - Koeln», sono stati a lungo controllati dall'Ufficio per la Protezione della Costituzione a Dusseldorf. Secondo H. Fromm, questi gruppi rappresentano un pericolo potenziale, in particolare per la loro ideologia di destra e populista che in determinate condizioni può ottenere un ampio consenso pubblico²⁴¹.

La questione della raccolta e della memorizzazione dei dati delle persone che attraversano le frontiere dell'UE e la suddetta posizione del ministro della Giustizia, hanno portato alla proposta del governo di prorogare fino alla fine del 2011 il termine del pacchetto di leggi anti-terrorismo, approvate in Germania dopo l'attacco terroristico 11 settembre 2001 dal governo di Gerhard Schroeder. In questo dibattito si sono sviluppate due correnti di pensiero che hanno determinato una spaccatura nella coalizione di governo. Il 22 giugno 2011 si è tenuta una "grande conferenza" dei ministri degli interni di tutti i 16 stati della Germania, che si sono pronunciati a

²³⁹ *Praeventionsgipfel. Friedrich warnt vor islamischer Radikalisierung // Welt Online.* 24.06.2011, ultima cons.: 20.01.2013.

²⁴⁰ *Praeventionsgipfel. Friedrich, cit.,* ultima cons.: 20.01.2013.

²⁴¹ *Interview mit Verfassungsschutz Praesident Fromm, op.cit.*

favore di un ritorno alla pratica di conservazione dei dati personali e al prolungamento delle leggi anti-terrorismo, preferibilmente a tempo indeterminato²⁴².

Durante la discussione, è emerso che la Germania ha ricevuto da Bruxelles la cosiddetta "lettera blu", in cui si specificava che la Germania non aveva ancora adeguato la sua legislazione alla normativa comunitaria per la raccolta e la conservazione dei dati (l'UE richiede che l'archiviazione vada da un minimo di 6 mesi a un massimo di 24 mesi).

La coalizione di governo ha raggiunto un compromesso il 17 Agosto 2011 che ha fatto sì che il pacchetto di leggi anti-terrorismo fosse esteso a 4 anni (i rappresentanti della CDU / CSU avevano proposto che le leggi fossero estese se non in maniera permanente, almeno a 5 anni)²⁴³.

Il governo tedesco ritiene che in Germania vi sia un numero sufficiente di servizi di sicurezza per la lotta al terrorismo. Tuttavia, gli esperti ritengono che il loro lavoro non sia sempre efficace, soprattutto a causa delle peculiarità del federalismo tedesco. Ad occuparsi della lotta contro il terrorismo sono: il Ministero degli Interni, l'Ufficio federale per la protezione della Costituzione, l'Ufficio federale delle cause penali (BKA), il servizio di intelligence federale (BND) e il controspionaggio militare (MAD).

Gli esperti sottolineano che i registri delle intercettazioni dei membri del "gruppo di Sauerland", per lungo tempo non sono stati decifrati, nella speranza che altri servizi li avrebbero tradotti in tedesco. Non tutti gli Stati federali venivano informati sulle operazioni di intelligence.

Un primo tentativo di cambiare la situazione può essere considerata la creazione nel 2005 a Berlino del centro comune per la lotta al terrorismo (GTAZ). Il centro, tuttavia, non ha ancora una leadership unificata, ne'è coinvolto nella progettazione o nella realizzazione di operazioni anti-terrorismo; la sua utilità è soprattutto nello scambio d'informazioni tra polizia e servizi d'intelligence. Uno dei principali problemi per la Germania nell'ambito della lotta al terrorismo è l'equilibrio tra le misure da adottare per combattere il terrorismo e la necessità di garantire le libertà democratiche. Come accennato in precedenza, modifiche anche lievi, volte a rafforzare le misure antiterrorismo sono state vissute nella società tedesca con una certa resistenza, sollevando preoccupazioni circa possibili violazioni dei diritti umani.

²⁴² F.A.Z. E-paper, *Innenminister setzen FDP unter Druck* (22.06.2011), <http://www.faz.net/anti-terror-gesetze-innenminister-setzen-fdp-unter-druck-1654294.html>, ultima cons.: 23.05.2013.

²⁴³ Sergei ROMASHENKO, *V FRG prodlen srok deistvia antiterroristicheskikh zakonov* [In Germania, ha prorogato la validità di leggi anti-terrorismo], <http://www.dw.dea-15322832>, ultima cons.: 25.05.2013.

Il rapido sviluppo economico della Germania negli anni Sessanta e Settanta, come pure la sua posizione geografica e la sua politica d'immigrazione, hanno contribuito a rendere questo paese una meta di immigrazione: all'inizio del XXI secolo esso è diventato, di fatto, il principale paese dell'UE per numero di migranti. Secondo stime approssimative, nel periodo che va dal 1950 al 2005 la popolazione tedesca ha avuto un incremento di 10 milioni di persone (la maggioranza dei migranti ha ottenuto la residenza permanente)²⁴⁴. Come molti dei suoi partner dell'UE, oggi la Germania si trova ad affrontare da un lato la necessità di accogliere i migranti (a causa di problemi demografici quali la carenza di popolazione in età lavorativa), dall'altro la necessità di una regolamentazione più stringente per limitare il flusso di migranti (per ragioni economiche, sociali e culturali, tra le quali il problema della minaccia terroristica).

Durante il governo della coalizione "rosso-verde" guidato da Gerhard Schroeder (1998 - 2005), si sono adottate diverse misure per riformare la legge sull'immigrazione, progettata per favorire l'afflusso di manodopera qualificata in Germania e limitare l'immigrazione clandestina. Nel 2000 sono state adottate nuove leggi sulla cittadinanza e i diritti degli stranieri: si tratta di norme che disciplinano la concessione della cittadinanza tedesca per gli immigrati e i loro figli. Per la prima volta si è data l'opportunità di ottenere la cittadinanza tedesca "per nascita" ai bambini i cui genitori fossero entrambi stranieri. Si è inoltre avviata l'attuazione del programma tedesco "Green Card", pensato per aumentare il flusso di professionisti qualificati in aziende legate alle tecnologie dell'informazione.

L'integrazione dei migranti è stata definita, a livello legislativo, come obiettivo dello Stato a livello federale. Nel novembre 2005 è salito al potere il governo di "grande coalizione" guidato da Angela Merkel che ha intensificato la politica di immigrazione, introducendo diverse novità. Il Sottosegretario di Stato per le migrazioni è stato elevato al rango di commissario del Governo per l'Immigrazione. Ha ricoperto questa carica M. Boehmer, che in uno dei suoi primi discorsi ha sottolineato che l'integrazione di più di 15 milioni di famiglie migranti rappresenta "la più grande sfida per il futuro della Germania"²⁴⁵. Nell'accordo di coalizione del nuovo governo si è discusso della necessità di rafforzare il sostegno per l'integrazione degli immigrati e del bisogno di un maggiore controllo sugli ulteriori flussi migratori.

²⁴⁴ KARACHURINA L., *Prostranstvennoe razmeshenie I sozial'naiia adaptazia migrantov v sovremennoi Germanii* [Posizione spaziale e l'adattamento sociale dei migranti in Germania] <http://demoscope.ru/weekly/2007/0303/analit08.php>, ultima cons.: 25.07.2013.

²⁴⁵ Carolin BUTTERWEGGE, *Neue Zuwanderungs- und Integrationspolitik seit 2005*, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56340/neue-migrationspolitik>, ultima cons.: 25.07.2013.

L'essenza delle modifiche delle politiche migratorie del governo Merkel si riflette chiaramente nella formula «sostenere ed esigere» («fordern und Foedern»), che da una parte intende soddisfare le esigenze dei lavoratori migranti e risolvere i loro problemi di integrazione (attraverso lo studio della lingua, l'istruzione, l'occupazione, l'assistenza sociale, ecc.), d'altra parte richiede la presentazione di requisiti più stringenti per gli stessi migranti (almeno un terzo di essi non termina i corsi di integrazione per l'occupazione, pur continuando a ricevere assistenza sociale).

Nel giugno 2006 il governo Merkel ha organizzato un summit d'integrazione con i rappresentanti delle organizzazioni di migranti, progettato dal "Piano di Integrazione Nazionale"²⁴⁶.

Particolare attenzione è stata rivolta al dialogo con i musulmani, che in Germania rappresentano un gruppo eterogeneo che conta circa 4 milioni di persone. Nel 2006, su iniziativa dell'allora ministro degli Interni Schäuble, si è tenuto il primo "summit islamico" tedesco, progettato al fine di avviare un dialogo tra le organizzazioni islamiche e il governo.

Nel mese di marzo 2007 il Bundestag ha avviato una discussione relativa alle modifiche della normativa vigente in materia di immigrazione, con l'obiettivo di adeguarla alle direttive UE 11.

Secondo la nuova legge sull'immigrazione il diritto di soggiorno poteva essere ottenuto da coloro i quali alla data del 1 luglio 2007 avessero vissuto per almeno 8 anni in Germania (i figli piccoli dovevano avere non meno di 6 anni). Condizione necessaria al conseguimento della residenza permanente è, in questo caso, la possibilità di disporre di sufficiente spazio di vita all'interno della propria abitazione, avere una conoscenza di base della lingua tedesca e dimostrare che i propri figli frequentano attivamente la scuola. Inoltre occorre rispettare le leggi tedesche, non opporre resistenza in caso di espulsione dal paese, non avere legami con organizzazioni considerate estremiste o terroristiche. In caso di mancanza di tali requisiti, i migranti e le rispettive famiglie ricevono un "permesso di soggiorno temporaneo", prorogabile solo in caso si dimostri che fino al 31.12.2009 ci si auto sostentava economicamente²⁴⁷. Nella nuova legge sono state introdotte le regole in vigore nell'Unione Europea.

Il 28 agosto 2007 sono state approvate le modifiche alla legislazione sulla migrazione. I cambiamenti più significativi hanno riguardato le leggi sui rifugiati e gli sfollati, la registrazione degli stranieri e la cittadinanza tedesca per gli stranieri. Una novità importante è consistita nell'obbligo di sottoporsi a corsi d'integrazione per i cosiddetti "migranti anziani" (che sono

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Bpb, Jan Schneider *Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes, 2007*, http://www.bpb.de/themen/OGZA5T,0,0,Die_Novellierung_des_Zuwanderungsgesetzes_2007.html, ultima cons.: 27.11.2012.

arrivati in Germania prima del 1 gennaio 2005) e per i cittadini dell'UE che intendono soggiornare in Germania.

Un anno dopo l'entrata in vigore della nuova legge, le tendenze dei flussi migratori in Germania sono parzialmente cambiate: questo vale soprattutto per ciò che riguarda l'aumento del numero di rifugiati. Secondo l'Ufficio Federale per l'immigrazione e i rifugiati, il numero dei profughi accolti nel luglio 2008 è risultato incrementato del 20,9% rispetto alle cifre registrate nel luglio 2007²⁴⁸.

La Germania, in stretta collaborazione con altri paesi e con le autorità dell'UE, ha cercato di limitare il numero di rifugiati illegali. Secondo il direttore dell'Accademia Europea di Berlino, il Prof. E. Shtrattenshulte, se Spagna e Francia stanno prendendo tutte le misure possibili per la regolarizzazione dei migranti, la Germania appartiene ai paesi i cui sforzi sono diretti principalmente all'identificazione dei clandestini e alla loro espulsione²⁴⁹.

Tuttavia i dati di Eurostat mostrano come la Germania si sia dimostrata più flessibile rispetto alla UE nel suo complesso quanto al riconoscimento di asilo politico ai rifugiati. Nel 2009 circa 261.000 persone hanno fatto richiesta di asilo nell'Unione europea e 38.000 persone in Germania; l'UE ha respinto il 73% delle richieste, a fronte del 66% della Germania²⁵⁰. Nell'elenco dei paesi i cui cittadini sono alla ricerca dello status di rifugiato in Germania, al primo posto figurano Iraq e Turchia.

Le questioni relative ai migranti, soprattutto se musulmani, sono emerse nella loro complessità nell'estate del 2010, allo scoppio dello scandalo relativo alla pubblicazione del libro di T. Sarrazin "La Germania si abolisce". Tale personaggio politico, conosciuto a livello nazionale, è stato membro della SPD e della Bundesbank, da cui è stato espulso a seguito della pubblicazione del libro. Secondo la tesi di Sarrazin, un'ulteriore migrazione della popolazione musulmana in Germania rappresenterebbe una minaccia per il futuro del paese. Se permanessero le attuali tendenze migratorie e demografiche, il numero dei tedeschi nelle successive 3-4 generazioni si ridurrebbe a 20 milioni, mentre il numero di musulmani aumenterebbe fino a raggiungere, nel 2100, i 35 milioni di persone.

Molte statistiche del libro T. Sarrazin, secondo la maggior parte degli esperti, sono parziali e inesatte. "Non voglio che nel paese dove sono nati i miei antenati e dove vivono i miei nipoti, le persone parlino in turco e in arabo, e le donne portino il velo. Se volessi vedere tutto questo,

²⁴⁸ Elena BARTASHEVICH, *Reforma zakona ob immigrazii v Germanii: god spustia* [Riforma della Legge sull'immigrazione in Germania]. <http://www.dw-world.de/article/0,,3598205,00.html>, 30.07.2013.

²⁴⁹ Bpb, *Einwanderungspolitik in der Europäischen Union – eine schwierige Debatte*, <http://www.bpb.de/internationales/europa/europa-kontrovers/38104/einleitung>, ultima cons.: 27.11.2012.

²⁵⁰ Ibid

partirei e me ne andrei in Oriente". Questa affermazione di Sarrazin è stata riportata da tutti i media tedeschi²⁵¹. Quasi tutti i partiti politici, le organizzazioni sociali e le chiese evangeliche e cattoliche, per non parlare di quella musulmana ed ebraica, hanno denunciato le sue tesi. Il Cancelliere Merkel ha definito le dichiarazioni di Sarrazin come "inaccettabile e offensive"; gli stessi leader dei principali partiti politici hanno manifestato preoccupazione circa la possibilità che nella società si possa diffondere il "virus Sarrazin". Al contrario, molti degli elettori facenti capo alle sedi di CDU e SPD hanno espressamente aderito alle tesi del politico. Secondo un'indagine REM ID nell'agosto 2010 il 39% degli elettori della CDU e il 30% degli elettori di SPD erano a favore di Sarrazin²⁵². Secondo molti esperti tedeschi, né il partito di governo né SPD hanno una chiara idea di come sviluppare la politica migratoria.

Nel mese di ottobre 2010 il Cancelliere Merkel ha rilevato il "completo fallimento" dei tentativi di costruire una società multiculturale in Germania. L'affermazione (soprattutto dopo la critica della Merkel a Sarrazin) ha nuovamente agitato il dibattito sulla migrazione, tanto che è stata organizzata una riunione dalla sezione giovanile della CDU a Potsdam. Così si è espresso il capo del governo: "E' impensabile che vi siano persone che non parlano tedesco poiché, in questo modo, non è possibile entrare a far parte del mercato del lavoro"²⁵³. Il partner di coalizione, il leader della CSU H. Seehofer, ha sostenuto come gli autoctoni e gli immigrati in Germania possono vivere pacificamente uno accanto all'altro, ma ha esortato a frenare la migrazione di turchi e arabi nel paese²⁵⁴.

Tuttavia la leadership della coalizione di governo riconosce una parziale validità alle critiche mosse negli ultimi anni in materia di politica migratoria. Tanto più che sono stati presentati a Berlino, in data 13 aprile 2011, i risultati di uno studio del Consiglio di esperti di fondi tedeschi per l'integrazione e la migrazione²⁵⁵. La conclusione cui si arrivò fu che le politiche di integrazione dei tedeschi e i programmi esistenti relativi alle condizioni di vita dei migranti in Germania necessitavano di una modifica radicale. Quanto al recente tentativo, da parte dell'UE, di chiudere i confini ai rifugiati provenienti da paesi come Tunisia, Marocco, Egitto, gli esperti tedeschi raccomandano all'UE di sviluppare un concetto comune di migrazione legale. I risultati dello studio sono elencati nel cosiddetto "barometro migrazione": in esso sono state intervistate

²⁵¹ *Debatte. Was tun? Der SPD-Politiker Thilo Sarrazin ueber einer missglueckten Einwanderungspolitik-und seine radikale Loesungsvorschlaege*, <http://spiegel.de/spiegel/0,1518,druck-714082,00.html>, ultima cons.: 27.11.2012.

²⁵² *Parteien fuerchten das Sarrazin-Virus. Von Veit Medick, Severin Weiland und Phillipp Wittrock*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-715155,00.html>, ultima cons.: 27.11.2012.

²⁵³ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,723993,00.html>, ultima cons.: 27.11.2012.

²⁵⁴ <http://www.welt.de/kultur/article10454526/Multikulturalismus-und-Leitkultur-sind-Irrwege.html>, ultima cons.: 27.11.2012.

²⁵⁵ Rihard FUKS, Nikita ZHOLKVER, *Migrantov v Germanii nachinaut lubit'* [Iniziano ad amare gli immigrati in Germania] <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1504645500.html>, ultima cons.: 15.08.2013.

2450 persone, dai cui pareri è emerso che la società tedesca non si oppone di fatto all'immigrazione. Quasi i due terzi dei tedeschi intervistati ritengono che il pericolo principale per il paese non sia l'afflusso di stranieri ma il deflusso delle persone; il 60% del campione ha un atteggiamento positivo verso un'immigrazione regolare; circa la metà degli intervistati, infine, ritiene che la Germania possa accogliere più rifugiati²⁵⁶.

Come altri paesi dell'UE, la Germania ha in programma di concludere in tempi brevi dei trattati di integrazione tra gli immigrati e lo Stato, in cui devono essere chiaramente indicati non solo i diritti, ma anche i doveri di entrambe le componenti. Il governo della Germania si è avvalso di misure atte a regolamentare i flussi migratori: l'obiettivo è quello di ridurre l'afflusso di immigrati clandestini poco qualificati e aumentare l'afflusso di manodopera altamente qualificata.

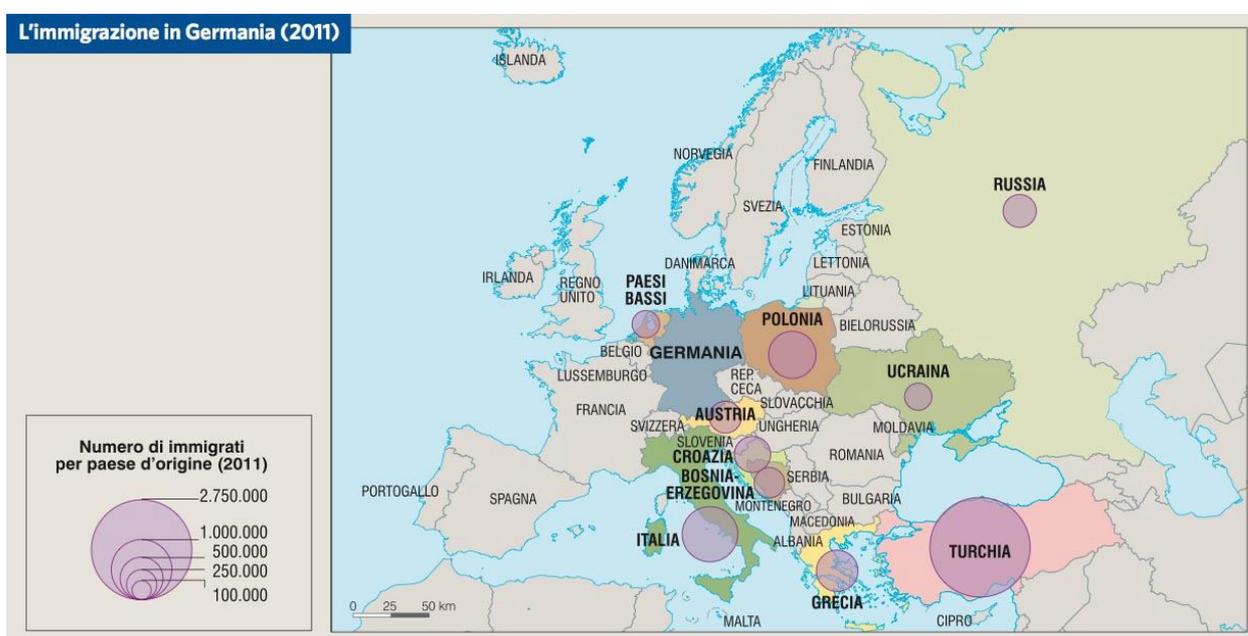


Fig.2.8: L'immigrazione in Germania nel 2011

La risposta della Francia alle nuove sfide

I problemi di sicurezza interna sono sempre stati una delle priorità dello Stato francese. Essi hanno acquisito particolare importanza recentemente, con l'emergere di nuove minacce, quali il terrorismo, l'immigrazione incontrollata, il traffico di droga e la criminalità transfrontaliera.

²⁵⁶ Rihard FUKS, Nikita ZHOLKVER, *Migrantov v Germanii nachinaut lubit'*, cit, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1504645500.html>, ultima cons.:15.08.2013.

L'emergere di nuove sfide nell'ambito della sicurezza interna, non solo in Francia ma anche in altri stati dell'Unione, ha richiesto la condivisione degli sforzi dei diversi paesi. Le basi per la creazione di uno spazio comune di sicurezza sono stati posti nel 1975 con la creazione del gruppo TREVI per la cooperazione intergovernativa, che comprendeva i ministri degli Interni degli Stati membri dell'UE e aveva l'obiettivo di coordinare le risposte alla lotta al terrorismo internazionale, al radicalismo, all'estremismo e alla violenza. Esso ha portato alla conclusione, nel 1985, dell'accordo di Schengen. La Francia ha avuto un ruolo indispensabile in tutti gli accordi dell'UE in materia di sicurezza interna. Un accordo generale in quest'ambito non esclude la possibilità che in ciascuno Stato dell'UE, Francia compresa, la normativa nazionale in materia di sicurezza interna dipenda dalle particolari condizioni del paese.

I problemi relativi alla sicurezza interna hanno raggiunto una portata tale che alcuni di essi nel 2008 sono stati menzionati nel "Libro bianco sulla difesa e la sicurezza" come le minacce più grandi per la sicurezza dello stato francese. Secondo il politologo francese D. Bigot "con gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti è aumentata la tendenza a considerare le questioni relative al turismo, alla immigrazione e all'asilo, di competenza della polizia e dell'intelligence e persino dell'esercito"²⁵⁷. Questo vale in particolar modo per il terrorismo.

La sicurezza interna in Francia è sotto la competenza del Ministero degli Interni di polizia e gendarmeria, presso il quale sono impiegate attualmente circa 220.000 persone.

Ad avere tale funzione sono anche strutture come il Comitato di Difesa e Sicurezza Nazionale, il Comitato Nazionale di Intelligence, la Direzione Generale dell'Intelligence Interna, l'Intelligence Militare, i servizi di sicurezza e difesa d'ufficio, tutte subordinate al presidente della Francia. La recente riorganizzazione del settore ha contribuito ad una maggiore efficienza di queste unità. All'inizio del 2010 la Francia ha approvato una legge in materia di sicurezza interna che ha contribuito a rafforzare l'applicazione della legge nella lotta contro le nuove forme di criminalità, fornendo mezzi tecnici adeguati. In generale, la garanzia e la tutela della sicurezza personale dei cittadini è sempre stata e rimane priorità fondamentale dello Stato francese. Per realizzare tali obiettivi, la Francia ha lavorato a stretto contatto con altri paesi membri dell'Unione, dando un contributo significativo alla creazione dello spazio di sicurezza interna dell'UE in settori come la lotta al terrorismo, l'immigrazione clandestina, il traffico di droga e la criminalità transnazionale.

²⁵⁷ Kira ZUEVA, *Korsikanskaia problema: genesis i puti resheniia* [Problema Corsica: genesi e soluzioni], "Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia", XII,(2007), p. 25.

Nell'ultimo mezzo secolo la Francia è stata costantemente sotto la minaccia del terrorismo. Alla fine degli anni '50 e nei primi anni '60, l'Organisation de l'armée secrète (OAS), un movimento clandestino di estrema destra che sosteneva il mantenimento della presenza coloniale francese in Algeria, perpetrò sia in Francia che in Algeria numerosi attentati ed assassinii.

Nel 1979 è nata l'organizzazione di estrema sinistra "Action Directe", che ha compiuto diversi attentati contro i rappresentanti israeliani in Francia, le istituzioni francesi in contatto con Israele e le strutture della Nato.

Nei primi mesi del 1985 i membri di "Action Directe", hanno ucciso un alto funzionario del ministero della Difesa R. Odran, e nel 1986 l'Amministratore Delegato di "Reno" Zh. Besse. Alla fine del 1987 l'organizzazione è stata sconfitta dall'intelligence francese: due dei suoi leader sono stati catturati e condannati al carcere a vita. Tuttavia, l'organizzazione non è stata completamente eliminata e negli ultimi anni ha reclutati nuovi membri. Si ricordi che "Action Directe" è nell'elenco delle 85 organizzazioni terroristiche più potenti al mondo²⁵⁸.

In Francia operano, inoltre, diversi gruppi terroristici islamici, il più potente dei quali è il "Gruppo Armato Islamico Algerino". I membri dell'organizzazione nel 1994 sequestrarono un aereo della compagnia Air France e nel 1995 organizzarono diversi attentati nel territorio francese. In Bretagna sono attive almeno cinque organizzazioni clandestine "locali", la più attiva delle quali è "l'esercito rivoluzionario della Bretagna". Nel 1999 i suoi membri, insieme ai separatisti baschi, rubarono dagli arsenali statali 10 tonnellate di esplosivo.

Negli ultimi decenni, per le autorità francesi si sono trovate a dover fronteggiare il problema del terrorismo corso. Sull'isola si è formato un movimento separatista, le cui rivendicazioni erano accompagnate da un'intensa attività terroristica che si svolgeva non solo in Corsica, ma anche sul continente²⁵⁹. Negli anni Sessanta e Settanta, oltre ad organizzazioni nazionaliste legali, nacquero in Corsica diversi gruppi terroristici clandestini, il più famoso dei quali è "L'azione per il rilancio della Corsica", poi entrato nella suddetta lista delle organizzazioni terroristiche, e il "Fronte di liberazione nazionale della Corsica". Negli anni successivi alla nascita di queste organizzazioni, il numero di omicidi commessi dai loro membri, così come le esplosioni e gli attentati, aumentarono costantemente. I terroristi hanno fatto esplodere le sedi di diverse istituzioni amministrative in Corsica, compresi i tribunali e le stazioni di polizia, ma anche

²⁵⁸ Didier BIGO, Reassuring and Protecting: Internal Security Implications of French Participation in the Coalition Against Terrorism, in *Critical Views of September 11*, a cura di E. Hershberg; K. W. Moore, The New York Press, 2002, p. 72 - 91.

²⁵⁹ Kira ZUEVA, *Korsikanskaia problema: genesis i puti resheniia*, cit., p. 27.

banche e appartamenti di turisti provenienti dalla Francia continentale. Anche negli ultimi anni, il terrorismo di matrice nazionalista non si è arrestato. Il "Fronte di Liberazione Nazionale della Corsica" ha rivendicato nel 2009 la responsabilità di 20 attacchi terroristici ad istituzioni pubbliche e ad abitazioni private²⁶⁰.

Il governo francese sta cercando di far fronte al terrorismo nazionalista corso non solo attraverso operazioni di polizia, ma ricorrendo anche a misure economiche e politiche. In particolare ha trattato con alcune organizzazioni illegali che in occasione delle elezioni per l'Assemblea della Corsica hanno ricevuto il diritto d'iniziativa legislativa rispetto a precise questioni.

La repressione contro gli estremisti corsi ha comportato un notevole spargimento di sangue e non ha portato a grandi risultati. Nei primi anni del nuovo secolo, le autorità francesi hanno intensificato la lotta contro i terroristi corsi. Questa missione è stata affidata a Sarkozy, che era ministro degli Interni nel 2002, nel 2004, nel 2005 e nel 2007. Egli affermò che la sua missione era quella di "fornire sicurezza e pace all'isola" e che "lo Stato non poteva essere assente". Non è un caso che alle elezioni presidenziali di aprile - maggio 2007, che sancirono la vittoria di Sarkozy, questi abbia ottenuto in Corsica oltre il 60% dei voti.

Nella lotta contro il terrorismo, tuttavia, le autorità francesi hanno registrato buoni risultati. Nel 2001 i servizi di sicurezza francesi bloccarono l'azione di un'organizzazione terroristica che aveva progettato di far saltare l'ambasciata americana a Parigi; nel nord della capitale fu scoperta e smantellata un'organizzazione terroristica islamista. Nel 2003 fu catturato e condannato dalla corte di Parigi un gruppo di militanti. Nel 2006 in Francia vennero arrestati i membri di varie organizzazioni terroristiche: più di 150 corsi, 140 islamisti e 27 baschi²⁶¹.

Nella lotta contro il terrorismo in Francia sono di norma impiegate unità speciali particolarmente attive ed efficienti. Dopo gli attacchi terroristici di Madrid del 2004 e quelli Londra del 2005, la loro attività si è intensificata ulteriormente.

Nell'estate del 2002, temendo un'ondata di terrorismo, la Francia chiuse il campo per rifugiati illegali all'ingresso del tunnel della Manica, ricevendo per questa misura dure critiche da parte dell'organizzazione per i diritti umani Human Rights Watch. Il governo francese ha ritenuto che di non escludere la possibilità di altri attacchi terroristici in territorio francese: il 21

²⁶⁰ *Terroristi priznalis' v organizazii vzryvov na Korsike* [I terroristi hanno confessato ai bombardamenti in Corsica], <http://www.euroline.by/france/3151-terroristy-priznalis-v-organizacii-vzryvov-na.html>, ultima cons.:28.08.2013.

²⁶¹ Olga SMIRNOVA, Alesandr POMAZAN, *Franzuskyyi opyt protivodeistviia terrorizmu*, [L'esperienza francese di lotta al terrorismo], "Gosudarsto i pravo", I, 2010. P. 27-29.

settembre 2011 è stato proclamato lo stato di emergenza, indetto proprio in relazione a tale eventualità²⁶².

La lotta contro il terrorismo dell'intelligence francese poggia su una solida base legislativa. Già nel 1986 la Francia ha approvato una legge sulla lotta al terrorismo e gli attacchi contro la sicurezza pubblica. Più tardi sono state elaborate complesse misure antiterrorismo che sono entrate nella legislazione francese in merito a questioni di sicurezza. Nel 1992 è stato adottato un nuovo Codice Penale con una sezione speciale relativa al terrorismo, composta da sei articoli contenenti disposizioni riferite alle pene previste per soggetti impegnati in attività terroristiche.

Nell'ottobre del 2001 l'Assemblea Nazionale francese ha approvato ulteriori misure per garantire la sicurezza pubblica, che hanno notevolmente ampliato i poteri dei servizi di sicurezza nella lotta al terrorismo. Tali misure prevedono restrizioni dei diritti individuali, in particolare la libertà di movimento e di scelta della residenza. La polizia ha ricevuto il diritto di effettuare ispezioni personali sui cittadini pur in assenza dell'autorizzazione giudiziaria, sulla base del solo sospetto di coinvolgimento in attività terroristiche. Nel 2002 la Francia ha approvato una legge sull'orientamento e la progettazione nell'ambito della sicurezza interna, che ha creato la base giuridica per l'adozione di norme che danno alle forze dell'ordine il diritto di accedere ai database non governativi su approvazione del tribunale. Questa legge è stata modificata dalla legge sulla sicurezza interna, che a sua volta mette la polizia in condizione di intervenire sulla base della presenza di due o più persone sconosciute nelle aree comuni degli edifici residenziali. Sono state poi varate una serie di norme, come la Legge del 2010, che prevedono di dotare le forze dell'ordine di mezzi tecnici moderni per combattere il terrorismo e la criminalità informatica. Prerogativa generale di queste leggi resta la delineazione di un quadro giuridico che prevenga il terrorismo e vi si opponga in maniera efficace.

I problemi relativi all'immigrazione

Per l'Unione Europea, le questioni legate all'immigrazione – soprattutto clandestina – hanno rappresentato negli ultimi decenni un grave problema di sicurezza interna. Ciò è particolarmente vero per la Francia, in cui le persone provenienti da altri paesi europei, dal Medio Oriente, dall'Africa e dall'Asia costituiscono una porzione significativa della popolazione. L'esperienza della Francia con persone di altri paesi ha una lunga storia. L'immigrazione dalle colonie francesi

²⁶² *Franzuskaja sistema bor'by s terrorismom* [Il sistema francese di lotta contro il terrorismo], <http://studies.agentura.ru/tr/reform/france/>, ultima cons.:02.09.2013.

ha avuto inizio nel ventesimo secolo ed è aumentata in larga misura dopo la Seconda Guerra mondiale. Tale aumento è stato associato al "crollo demografico" del dopoguerra e alla crescente necessità di manodopera. Secondo le stime ufficiali il numero di immigrati in Francia ha raggiunto 6,5 milioni di persone, che rappresentano circa il 12% della sua popolazione²⁶³. È significativo che il 60% della popolazione immigrata si concentri nelle tre regioni più popolate della Francia e a Parigi, in cui un residente su sei è immigrato. Solo il 3% degli immigrati vive in zone rurali. Tra gli immigrati in Francia, molti non hanno istruzione o una qualifica; per la maggior parte parlano poco la lingua francese. È per questo motivo che essi occupano il gradino più basso della scala sociale, svolgendo lavori che i cittadini francesi si rifiutano di fare.

Nonostante gli sforzi delle autorità francesi per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini, che è formalmente garantita dalla Costituzione, gli immigrati in Francia vengono discriminati. Secondo i dati ufficiali per gli immigrati che si trovano nella fascia d'età 15-24 anni la disoccupazione è al 28%, e gli immigrati laureati disoccupati sono tre volte di più dei disoccupati non immigrati²⁶⁴.

La povertà e l'aumento della disoccupazione tra gli immigrati rispetto ai nativi francesi (soprattutto i giovani) generano ostilità nella società e contribuiscono alla diffusione di criminalità e tossicodipendenza. Spesso la polizia francese si è dimostrata riluttante ad entrare nei quartieri dove vivono gli immigrati. L'alta tensione che lì si vive ha portato alla rivolta nelle banlieue parigine del 2005, quando i giovani ribelli musulmani hanno bruciato più di mille veicoli, causato danni ad edifici scolastici e ad istituzioni governative.

Le autorità francesi hanno represso duramente i partecipanti delle rivolte e sono stati arrestati e processati circa 5000 giovani immigrati, un centinaio dei quali sono stati espulsi dalla Francia. Questi eventi si sono ripetuti nel 2007 a Grenoble.

Negli ultimi due decenni in Francia è aumentato il numero di seguaci dell'Islam, che attualmente è la seconda religione del paese. Nelle grandi città francesi vi sono cinque grandi moschee e più di 1.550 case di preghiera. Inoltre sono nate numerose organizzazioni islamiche che hanno contribuito ad un aumento della solidarietà tra gli immigrati della comunità musulmana e hanno coinvolto nelle proprie fila molti giovani. Alcune di esse sono finanziate dall'estero e sono legate ad organizzazioni islamiche straniere, alcune delle quali radicali. Alcune

²⁶³ George Le Moine, Andre Lebon. *L'immigration en France*. P., 2002. P.8.

²⁶⁴ Jean-François BLANCHARD, *L'Etat de la France 2011-2012*, Parigi, La Découverte, coll. "Etat du monde", 2011, p. 38.

indagini relative ad una serie di attentati terroristici in Francia hanno fatto emergere che tali organizzazioni impiegano i giovani immigrati negli attacchi terroristici²⁶⁵.

Nel processo d'integrazione degli immigrati nella società francese, si sono incontrate gravi difficoltà: le autorità francesi hanno abbandonato il modello di assimilazione, che prevede l'adozione, da parte degli immigrati, delle leggi, della lingua, della cultura tradizionale del paese che li ospita, passando a un modello di "integrazione". Esso presuppone che i nuovi arrivati mantengano la loro cultura e i loro costumi, ma che rispettino i valori democratici e le leggi della Francia. Non tutti i cittadini francesi e le forze politiche supportano il modello di "integrazione". Il partito di estrema destra francese "Front National" è per l'assimilazione totale o addirittura per l'espulsione degli immigrati dal paese. Il seguito che ha questo partito si è palesato in occasione delle elezioni presidenziali del 2002, in cui il suo leader Jean Marie Le Pen arrivò al secondo turno, scioccando l'intera Europa liberale. La linea del partito "Front National" è stata portata avanti dall'attuale leader Marine Le Pen, che ha riaffermato l'approccio politico del padre, chiaramente contrario all'immigrazione.

Un grave problema per la Francia è quello relativo all'immigrazione clandestina e ai rifugiati. Si stima che nel paese vi siano attualmente circa trecentomila clandestini. Questi arrivano in Francia attraversando illegalmente le frontiere o entrando con visti di tipo turistico o concessi per motivi di studio, per poi trattenersi dopo la scadenza del permesso. Ogni anno dalla Francia sono espulsi trentamila immigrati illegali. Ogni anno si registrano inoltre decine di migliaia di richieste di asilo. Nel 2009 sono state accolte 49 mila domande: la Francia è al primo posto in Europa e al secondo posto nel mondo dopo gli Stati Uniti nell'accoglienza dei rifugiati²⁶⁶.

Le autorità francesi vagliano attentamente le domande di asilo, per verificare che i migranti che vogliono stabilirsi in Francia siano effettivamente rifugiati politici, cioè persone che nel proprio paese rischiano la vita a causa di guerre civili e non persone che vogliono semplicemente sfuggire alle condizioni difficili dei paesi di origine. Nel 2008 e nel 2010 le autorità francesi hanno espulso dalla Francia dei rom provenienti dalla Romania e della Bulgaria, i quali avevano fatto domanda di asilo chiamando in causa la difficile situazione dei rispettivi paesi di origine.

La politica della Francia in materia di immigrazione si basa sulla politica migratoria che negli ultimi due decenni si è sviluppata all'interno dell'Unione Europea.

²⁶⁵ Ekaterina DEMINZEVA, *Byt' "arabom" vo Franzii* [Essere "arabi" in Francia], Mosca, Novoe literaturnoe obozrenie, 2008.p. 113.

²⁶⁶ BLANCHARD, *L'etat de la France*, op. cit., p. 36.

Negli ultimi decenni è cambiata la strategia delle autorità francesi in materia di lavoro migrante. Tra gli immigrati che arrivano in Francia, la preferenza è data a lavoratori altamente qualificati. Il permesso di soggiorno è rilasciato dal sindaco del comune di residenza, che deve verificare che il richiedente abbia un alloggio e un'occupazione.

Dopo gli eventi del 2005 si è intensificata la lotta contro l'immigrazione clandestina e sono state inasprite le regole per il rilascio dei permessi di soggiorno e di cittadinanza, come pure quelle relative al ricongiungimento familiare e all'asilo. All'inizio del 2000 nel paese vi sono state discussioni in materia di immigrazione, che hanno portato all'approvazione di una legge che vieta di indossare simboli religiosi, tra cui l'hijab, nelle scuole francesi. Il provvedimento ha scatenato l'indignazione degli immigrati musulmani. Nel 2010 è stata, inoltre, approvata una legge che vieta alle donne musulmane di indossare il velo nei luoghi pubblici.

Nell'ambito delle politiche migratorie le autorità francesi lavorano in collaborazione con gli altri paesi dell'UE. Nel novembre 2010, a Londra, si è tenuto un vertice anglo-francese in cui si sono affrontati temi relativi alla sicurezza delle frontiere comuni, al fine di prevenire l'immigrazione illegale e il traffico di droga. Entrambi i paesi hanno concordato di stabilire un punto di riferimento comune per tale cooperazione e hanno invitato anche gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

In occasione della "primavera araba", quando i profughi del Nord Africa si sono riversati in Europa, la Francia ha sollevato la questione del ripristino temporaneo dei controlli di frontiera. Tali problemi hanno portato ad un contrasto tra la Francia e l'Italia e a discussioni tra i membri dell'UE e la Commissione europea. Per affrontare questi temi sono stati convocati i ministri dell'Interno dei paesi dell'Unione Europea, che hanno proposto l'introduzione di un controllo temporaneo alle frontiere fra i paesi dello spazio Schengen. L'incontro ha confermato la volontà di preservare l'esenzione dal visto di frontiera esistente all'interno dello spazio Schengen.

I paesi dell'UE hanno concordato sulla necessità di una riforma, la cui essenza dovrebbe consistere nella semplificazione della procedura dei controlli temporanei alle frontiere interne alla zona di Schengen. Alla fine dell'incontro, il commissario europeo per gli affari interni S. Malmström ha rilevato la necessità di regole e procedure molto chiare, al fine di evitare decisioni unilaterali e non coordinate dei singoli paesi membri²⁶⁷.

²⁶⁷ *Evrokomissia: pogranični kontrol' vnútri Shengenskoi zony vnesti možhno, no lish' vremenno* [Commissione europea: controlli alle frontiere all'interno dello spazio Schengen, è possibile entrare, ma solo temporaneamente], <http://palm.newsru.com/world/04may2011/granitsa.html>, ultima cons.: 04.09.2013.

In generale, le autorità francesi hanno realizzato una politica migratoria piuttosto efficace. Il cambio di linee guida che ha portato dall'assimilazione all'integrazione è sostenuto da misure volte a combattere l'immigrazione clandestina. Ciò, nonostante alcune difficoltà, ha permesso alle autorità francesi di tenere sotto controllo nel paese la situazione relativa all'immigrazione.

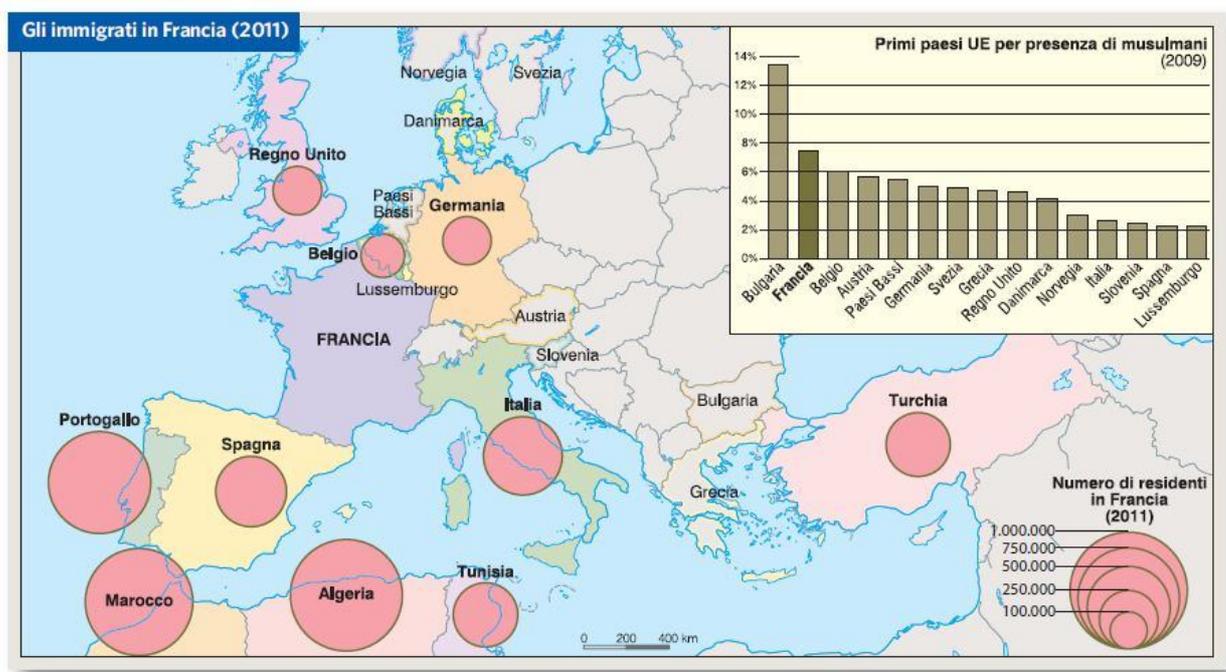


Fig. 2.9 :L'immigrazione in Francia nel 2011

I problemi della sicurezza interna in Italia

Nella cooperazione con gli altri paesi dell'UE per ciò che riguarda la creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, l'Italia combina la regolamentazione giuridica nazionale con leggi sovranazionali. Sullo sviluppo della politica italiana in materia di sicurezza interna hanno influito il processo d'integrazione europea e i nuovi rischi ad essa connessi, quali il maggior afflusso di immigrati, la crescita della criminalità organizzata e il terrorismo internazionale. Nonostante la creazione d'istituzioni e di meccanismi che hanno l'obiettivo di rafforzare la sicurezza interna a livello di Unione Europea, l'Italia ritiene che i governi nazionali rimangano gli attori più importanti, mentre la cooperazione bilaterale resta il metodo più efficace per raggiungere tale scopo. Per combattere la criminalità, la tendenza prevalente rimane quella di applicare la propria legislazione nazionale.

La lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, nel 2004 in Spagna e nel 2005 a Londra ha avuto un impatto ambivalente sulla politica dell'Unione europea e dei singoli paesi membri. Da un lato è stata chiara la necessità di coordinare gli sforzi per combattere il terrorismo, dall'altro si è sviluppata una tendenza a rafforzare i poteri al livello nazionale. La lotta al terrorismo in Italia è disciplinata da diversi regolamenti. Tra questi i giuristi italiani distinguono la Legge 15/1980, che è stata poi incorporata all'interno del Codice penale italiano. Come nella maggior parte della giurisprudenza di altri paesi, anche in Italia non esiste una chiara definizione di terrorismo. Nell'articolo 1 della legge si fa riferimento alle associazioni il cui scopo è la distruzione dell'ordine democratico, attraverso attentati terroristici. Secondo questo articolo, è punito con la reclusione fino a 15 anni, chi incoraggia, organizza, dirige o commette atti di violenza per distruggere lo Stato di diritto democratico²⁶⁸.

Subito dopo gli attentati terroristici di Madrid del marzo 2004, l'Austria ha proposto di creare un'unica agenzia di intelligence europea per combattere il terrorismo. Tuttavia, i cinque maggiori paesi europei - Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna e Italia - hanno respinto la proposta. Questo si spiega con il fatto, due mesi prima, il 17 febbraio 2004 i ministri degli Affari Interni di Francia, Germania, Spagna e Italia hanno concordato di istituire un sistema di sicurezza collettivo nei loro paesi.

Nel gennaio 2004 è stato introdotto il mandato d'arresto europeo che ha sostituito la vecchia procedura di estradizione. L'Italia ha aderito al mandato d'arresto europeo il 21 luglio 2005. Secondo la Commissione Europea la procedura di estradizione richiedeva una media di 9 mesi di tempo, mentre la nuova procedura richiede 45 giorni.

Il diritto penale italiano classifica il reato di terrorismo fra i reati della criminalità organizzata. Secondo il professore e direttore del Dipartimento di Diritto Penale Comparato dell'Università di Firenze, Francesco Palazzo, i reati di terrorismo e i crimini commessi dalla mafia, hanno obiettivi comuni in quanto vogliono violare l'ordine costituzionale (art. 1 della legge 15/1980), mediante l'intimidazione volta alla subordinazione della popolazione, al fine di facilitare l'attività di stampo mafioso (articolo 8 della legge 203/1991)²⁶⁹.

La criminalità organizzata e il terrorismo non sono un fenomeno specifico dell'Italia, ma anche di molti altri paesi europei. In Italia, il terrorismo interno ha una lunga storia. L'emergere delle

²⁶⁸ Italia www.pravo.vuzlib.net/book_z241_page_8.html, ultima cons: 12.09.2013.

²⁶⁹ Andrei SOLDATOV, *Razveddannye: pora delit'sia*, "Bol'shaia politika", I, www.agentura.ru/press/about/jointprojects/bigpolitics/terrornet/, ultima cons:25.09.2013.

cosiddette nuove Brigate Rosse e le organizzazioni anarchiche della fine degli anni '90 ha coinciso con l'inizio del terrorismo etnico-religioso esterno.

Secondo alcune stime, in Italia esistono 7 organizzazioni di terrorismo etnico-religioso. Nel 2007, nella città di Perugia, all'interno di una moschea è stato scoperto un centro di addestramento di terroristi, in cui, secondo la polizia, venivano formate reclute di al-Qaeda. Durante l'operazione, sono state arrestate 4 persone marocchine, tra cui l'imam della moschea. Durante una perquisizione della moschea sono stati rinvenute delle istruzioni di guida di Boeing, prodotti chimici e detonatori.

Nel 2008, in Italia è stata scoperta una rete islamista, impegnata nella formazione di terroristi che avevano l'obiettivo di compiere attentati nelle zone di conflitto in Afghanistan, Iraq e Bosnia²⁷⁰. A seguito dell'operazione a Bologna, Ravenna e Como sono state arrestate diverse persone di nazionalità tunisina.

Per combattere efficacemente il terrorismo e la criminalità mafiosa la legislazione italiana prevede un diritto penale diverso da quello degli altri crimini e l'uso di metodi investigativi speciali²⁷¹ 253. Nella stessa ottica, è apparso necessario centralizzare le indagini sul terrorismo e la criminalità organizzata e creare un organismo di coordinamento. In l'Italia, sono presenti forze di polizia nei vari ministeri e nelle istituzioni locali.

Presso il Ministero degli Interni vi è la polizia di pubblica sicurezza; al Ministero della Difesa, il corpo di gendarmeria; al Ministero delle Finanze, la Guardia di Finanza; al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, la polizia forestale; presso le istituzioni locali, la polizia locale²⁷². Inoltre, vi sono forze di polizia di pronto intervento: un'unità speciale antiterrorismo, un'unità speciale dei Carabinieri e un'unità per la tutela degli impianti nucleari²⁷³.

In Italia il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, istituito all'interno del Ministero dell'Interno, coordina la lotta alla mafia. Il principale obiettivo di questo organo collegiale è quello di sviluppare strategie per combattere la criminalità organizzata.

L'unità principale che conduce la lotta contro la criminalità organizzata in Italia è il Dipartimento Investigativo antimafia (DIA), che è stato istituito in conformità con la legge 410 del 30 dicembre 1991²⁷⁴. La DIA è una parte strutturale del Ministero degli Affari Interni e fa parte del Dipartimento di Pubblica Sicurezza. La DIA non si concentra unicamente su singoli crimini e sulla mera individuazione dei soggetti criminali ma intende chiarire quali sono le

²⁷⁰ *Musul'mane v Italii* [I musulmani in Italia], http://www.vatanym.ru/?an=vs311_mp1, ultima cons: 23.09.2013.

²⁷¹ *Italia* <www.pravo.vuzlib.net/book_z241_page_8.html>, ultima cons: 12.09.2013.

²⁷² Gruppo Intervento Speciale – GIS.

²⁷³ Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza - N.O.C.S.

²⁷⁴ *Italia, Armia, Polizia*, www.polpred.com/?cnt=66&art=8841, ultima cons: 20. 09.2013.

responsabilità e i ruoli dei criminali, le relazioni fra essi e stabilire chi compone la struttura mafiosa.

Secondo gli esperti italiani, i gruppi formati da criminali locali, a causa del loro potere economico e della tendenza alla cooperazione transfrontaliera, rappresentano un potenziale pericolo per molti paesi. A questo proposito, negli ultimi anni l'Italia ha sottoscritto accordi bilaterali di cooperazione con molti paesi dell'Europa, dell'America e del bacino del Mediterraneo²⁷⁵.

Nel 2006, il Parlamento italiano ha approvato una riforma che limita notevolmente le attività di intelligence a livello nazionale. Si tratta della più grande trasformazione in questo settore negli ultimi 30 anni. Al posto del "Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica" (SISDE) e del "Servizio Informazioni e Sicurezza Militare" (SISMI) sono state create due nuove divisioni. Queste sono: l'Agenzia informazioni e Sicurezza Esterna (AISE), un servizio segreto italiano che ha il compito precipuo di intelligence al di fuori del territorio nazionale e nel territorio nazionale nella branca del controspionaggio per la tutela dell'alta tecnologia e materiale dual use, e l'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, un servizio segreto italiano con compiti di informazione, sicurezza e, solo in parte, di controspionaggio all'interno del territorio nazionale. Inoltre, è stato istituito il Dipartimento informazioni per la sicurezza che garantisce il coordinamento delle attività dei servizi speciali²⁷⁶.

La polizia italiana, supportata da Europol, nel giugno 2007 ha condotto con successo l'operazione "Clone", scovando un'organizzazione criminale internazionale, che produceva carte di credito false con le quali prelevava denaro contante da sportelli automatici in Italia e in altri paesi europei. L'esito positivo dell'operazione è stato il risultato di una stretta cooperazione tra le forze dell'ordine di Italia, Spagna, Svezia, Francia, Romania, e tra Europol ed Eurojust²⁷⁷.

Il personale di Eurojust ha fornito l'assistenza legale necessaria e Europol ha individuato le varie bande criminali che operavano in Italia e all'estero. L'operazione ha portato a 42 arresti in diversi paesi europei e al sequestro di 1020 carte di credito contraffatte. Si ricordi, a tal proposito, che l'Italia, insieme alla Bulgaria e alla Colombia è al primo posto nel mondo nella produzione di denaro falso. Si spiega perciò l'impegno di Europol in Italia in questo ambito. Nel gennaio 2009, il governo italiano si è preoccupato del fatto che la mafia italiana stesse utilizzando la rete e la telefonia per pianificare e condurre operazioni criminali. L'Italia ha perciò

²⁷⁵ Italia, Arma, Polizia, www.polpred.com/?cnt=66&art=8841, ultima cons: 20. 09.2013.

²⁷⁶ Vsevolod Genetyi, *Reforma spetsluzhb po italianskyi* [La riforma dei servizi segreti per italiano, "Nezavisimaia gazeta", 19.12.2006.

²⁷⁷ Evropol podderzhivaet italianskyu poliziu v bor'be s mezhdunarodnoi prestupnoi set'u po proizvodstvu poddel'nyh kreditnyh kart, www.mvd.ru/news/show_86898/, ultima cons.: 14.10.2013.

acconsentito che Eurojust avesse accesso alle conversazioni dei programmi di messaggistica istantanea e Voip, come ad esempio «Skype»²⁷⁸.

Il distretto antimafia di Napoli in collaborazione con Europol, nel 2010 ha condotto un'operazione per frenare la produzione e la vendita di merci contraffatte, che ha portato all'arresto di sette persone e la confisca di materiali e strumenti, del valore di 11.000.000 di euro. Nell'operazione sono state coinvolte le forze dell'ordine di 7 paesi dell'Unione europea e le indagini sono state condotte con il supporto di Europol ed Eurojust. L'indagine ha permesso di scoprire una rete criminale, il cui centro si trovava nei pressi di Napoli e che operava in paesi come Australia, Islanda e la Finlandia²⁷⁹.

L'Italia ha sostenuto la proposta della Commissione europea del febbraio 2010 sulla revisione del regolamento di Frontex, al fine di migliorarne la capacità operativa. La proposta principale riguardava il trasferimento a Frontex, da parte degli stati membri, delle necessarie risorse materiali (navi, elicotteri, aerei) che le consentissero di svolgere al meglio il proprio operato. La proposta della Commissione è arrivata dopo numerosi appelli da parte di paesi del sud dell'Europa, che intendevano rafforzare la protezione delle frontiere esterne dell'UE per combattere l'immigrazione clandestina.

La politica migratoria

L'Italia, a causa della sua vicinanza geografica alle zone di conflitto dei paesi del sud del Mediterraneo, ha difficoltà a proteggere le frontiere. Questo fatto, unito alla presenza di un ampio settore informale dell'economia in misura maggiore rispetto ad altri paesi europei, fa sì che l'Italia viva il peso della migrazione illegale. In Italia non vi è stata una gestione adeguata dei flussi migratori e l'immigrazione viene percepita come un problema particolarmente urgente²⁸⁰.

Alla fine degli anni '80 si è verificato un significativo aumento del numero di immigrati clandestini che ha indotto il governo italiano ad avviare un programma di amnistia, regolarizzando lo status degli stranieri.

²⁷⁸ *Evroust predlagaet proslushat' Skyp*, <www.e-office.ru/news/1232916060.shtml> ultima cons.: 22.10.2013

²⁷⁹ *Peresechena deiatel'nost' mezhdunarodnoi seti po realizazii kontrafaktnoi silovoi tehniki* [Soppresso l'attività della rete internazionale per l'attuazione del potere contraffatte apparecchiature] <https://www.europol.europa.eu>, ultima cons.: 13.10.2013.

²⁸⁰ Cristiano CODAGNONE, *Opyt immigrazionnoi politiki Italii i nekotorye uroki dlia Rossii*, in *Immigrazionnaia politika zapadnyh stran: Alternativy dlia Rossi*, a cura di Vitkoiskoi G., Mosca, Gendal'f', 2002, p. 130-166.

Nel decennio 1988 – 1998, il governo ha condotto quattro amnistie che hanno regolarizzato la posizione giuridica di 700 mila immigrati. Le procedure di amnistia sono state spesso criticate perché si ritiene che esse attraggano nuovi immigrati clandestini²⁸¹.

Allo stesso tempo, il governo ha iniziato a rafforzare il controllo delle frontiere apportando modifiche alla legge sull'immigrazione. Fino al 1985, in Italia potevano entrare senza visto i cittadini di 78 paesi. Interessi legati allo sviluppo del turismo e all'economia sommersa, per lungo tempo hanno impedito l'istituzione di restrizioni per l'ingresso temporaneo nel paese. Nel 1987, il governo italiano ha fatto il primo tentativo di aderire all'accordo di Schengen. Ma poiché la legge sull'immigrazione presentava delle inadeguatezze, l'adesione fu rinviata al 1990. Nel 1990 entrò in vigore la legge Martelli, che ha gettato le basi della politica di immigrazione moderna. Essa ha fissato le regole di ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia, e ha stabilito il compito precipuo di controllare i flussi migratori. In generale, la legge Martelli, ricordata con lo slogan "stringere i confini, ma ampliare i diritti dei migranti," non ha raggiunto i suoi obiettivi principali, come ad esempio la restrizione degli ingressi nel paese, la possibilità di miglioramento delle condizioni dei migranti già presenti nel paese, e la loro regolarizzazione. Questo ha avuto come conseguenza l'aumento della migrazione clandestina²⁸².

L'ingresso dell'Italia nello spazio Schengen è avvenuta solo nel 1997, quando il quadro normativo italiano è stato adeguato ai parametri previsti dall'accordo di Schengen. Nel 1998 il governo di centro-sinistra ha emanato la legge 40 (legge Turco- Napolitano) che si proponeva di regolare organicamente l'intera materia dell'immigrazione dall'estero.

Rispetto alla legge Martelli e alle varie disposizioni integrative e modificative del pur incompleto e frammentario quadro normativo, la nuova legge tentava di proporsi come legislazione di superamento della fase emergenziale. L'impostazione della legge rivelava l'intento di regolamentare l'immigrazione, favorendo l'immigrazione regolare e scoraggiando l'immigrazione clandestina. L'immigrato regolare poteva così affrontare il percorso di acquisizione della cittadinanza configurato dalla legge. Tale percorso era caratterizzato da una serie di tappe verso l'acquisto dei diritti, propri del cittadino pleno iure, inclusivo del diritto al ricongiungimento familiare, del diritto al trattamento sanitario e alla salute, e del diritto all'istruzione. Per contro, il clandestino diventava destinatario di un provvedimento di espulsione dallo Stato. Per la prima volta nella storia della Repubblica, venne istituita la figura del Centro di permanenza temporanea (all'articolo 12 della legge), per tutti gli stranieri "sottoposti a

²⁸¹ CODAGNONE, *Opyt immigrazionnoi politiki Italy*, cit., 155.

²⁸² Alesandr MEDVEDEV, *Uvelichenie migrazionnogo potoka v Itali I strany ES i izmeneie migrazionnyh zakonodatel'stv* [L'aumento dei flussi migratori in Italia e l'Unione europea, e cambiamenti nella legislazione della migrazione], < http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2012/2/istoriya/medvedev.pdf>, 27.10.2013.

provvedimenti di espulsione e o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera non immediatamente eseguibile"²⁸³.

Il Governo, in ottemperanza a quanto contenuto nella delega prevista all'art. 47 comma 1 della L. 40/1998, ha emanato il D. Lgs. 286/1998, contenente il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Tale testo è stato in seguito modificato, nel 2002, dalla Legge Bossi-Fini. In sintesi, le principali novità della legge furono le seguenti:

- espulsioni con accompagnamento alla frontiera;
- permesso di soggiorno legato ad un lavoro effettivo;
- inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani; -sanatoria per colf, assistenti ad anziani, malati e diversamente abili, lavoratori con contratto di lavoro di almeno 1 anno;
- uso delle navi della Marina Militare per contrastare il traffico di clandestini²⁸⁴.

L'attuazione delle politiche di immigrazione in Italia è coordinata dal Ministero degli Affari Interni, che è responsabile delle domande di ingresso e di soggiorno nel paese, dei permessi di lavoro, dell'esame delle richieste di cittadinanza e delle decisioni sull'espulsione.

Come risultato dell'impatto dei fattori internazionali e nazionali l'Italia ha riformato il suo sistema di controllo della migrazione, concentrandosi principalmente sul controllo esterno (introduzione dei visti, limitazione di ingresso legale, controlli alle frontiere, ecc.). Questi sforzi non sono stati accompagnati da una riforma corrispondente dei controlli interni, e ciò ha contribuito a perpetrare l'immigrazione clandestina. "I due pilastri del sistema italiano rispetto al controllo interno dell'immigrazione sono il permesso di soggiorno e il permesso di lavoro"²⁸⁵.

L'Italia sostiene le misure comunitarie necessarie a rafforzare lo spazio comune di giustizia e affari interni. Il governo italiano il 24 settembre 2008 ha approvato un accordo sull'immigrazione e sull'asilo, progettato per regolamentare l'immigrazione regolare, e per stabilire le condizioni in base alle quali l'UE può accogliere i migranti, promuovendo l'integrazione, il controllo delle frontiere e una migliore cooperazione con i paesi di origine dei migranti. Francia e Italia hanno manifestato la volontà di estendere le capacità operative di Frontex fino alla creazione di una polizia di frontiera europea nel quadro del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Le rivoluzioni arabe che nel 2011 sono esplose una dopo l'altra in Nord Africa, hanno influenzato non solo gli interessi dell'Italia nel Mediterraneo meridionale, ma anche uno dei principi fondamentali della sua politica estera: l'uropeismo. Il 5 aprile 2011 il governo italiano ha

²⁸³ Wikipedia, http://it.wikipedia.org/wiki/Legge_Turco-Napolitano, ultima cons.: 30.11.2012.

²⁸⁴ Wikipedia, http://it.wikipedia.org/wiki/Legge_Bossi-Fini>, ultima cons.: 30.11.2012.

²⁸⁵ CODAGNONE, *Opyt immigrazionnoi politiki Italy*, cit., 157.

adottato un decreto che ha definito le misure umanitarie di protezione temporanea della popolazione dal Nord Africa (circa 25 mila persone). Queste persone sono arrivate sul territorio italiano quando è stato firmato un accordo tecnico tra Il ministro dell'Interno italiano Roberto Maroni e il ministro dell'Interno tunisino Habib Essid per stabilire il controllo sul flusso di immigrazione clandestina e per decidere dell'espulsione dei profughi tunisini ²⁸⁶.

Nell'incapacità di far fronte all'afflusso di rifugiati, l'Italia si è rivolta a Bruxelles, che ha manifestato la volontà di non coinvolgere gli stati suoi membri dell'UE nella soluzione della crisi umanitaria sull'isola di Lampedusa. In risposta, l'Italia ha fornito ai rifugiati dei permessi di soggiorno semestrali che permettevano ai migranti di viaggiare in altri paesi dell'UE. Questa decisione è stata accolta con ostilità da Francia e Germania, le quali hanno minacciato di non riconoscere il permesso di soggiorno italiano. Il ministro dell'Interno R. Maroni in quell'occasione affermò che la solidarietà europea si manifesta solo quando si parla di salvare il sistema bancario²⁸⁷.

All'Italia venne in seguito promesso un sostegno finanziario e un aiuto nel pattugliamento del confine marittimo. Il governo italiano concluse un accordo di riammissione con il nuovo governo tunisino. Tuttavia, si trattava di misure temporanee.

Rimane senza spiegazione la decisione della Commissione europea del 2008 di non mettere in pratica la legge che regola l'interazione interetnica (Accordo sull'immigrazione).

Il 26 aprile 2011 il presidente francese Nicolas Sarkozy e il Primo Ministro italiano Silvio Berlusconi a Roma, decisero di lavorare insieme per modificare l'accordo di Schengen. "Vogliamo che il sistema Schengen continui, e perché questo accada, occorre che venga riformato", - è stato dichiarato durante il vertice italo-francese²⁸⁸.

Il rifiuto degli stranieri da parte degli italiani è strettamente associato con la convinzione che gli immigrati vadano ad alimentare la criminalità. Sulla base dei risultati di diverse indagini sociologiche, è emerso che circa il 75% degli intervistati italiani è contrario all'immigrazione. Questo rifiuto è legato soprattutto alla situazione del mercato del lavoro interno che registra elevati livelli di disoccupazione.

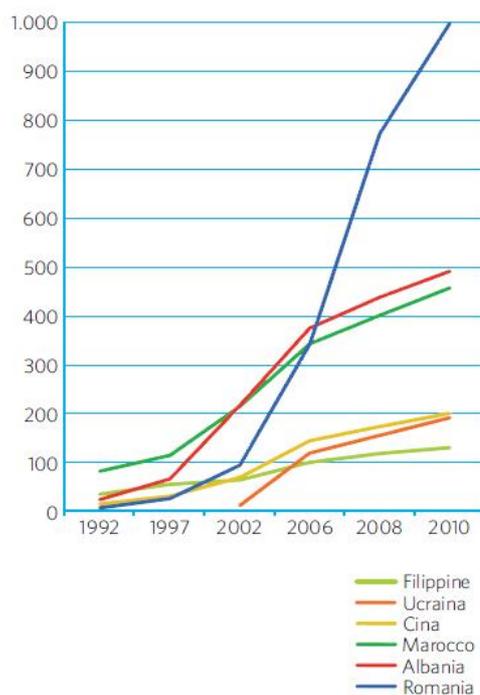
²⁸⁶ Bruno NASCIMBENE, Alessia DI PASCALE, *Italia fuori dall'Ue?*, "Affari Internazionali" n.170 (2011), pubblicato su : <<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1727>>, ultima cons.: 30.11.2012.

²⁸⁷ Olga PORTNOVA, *Italia prigozila vyhodom iz Evrosouza* [L'Italia ha minacciato di uscire dall'Unione europea] 11.04 2011. <http://www.inoforum.ru/inostrannaya_pressa/italiya_prigozila_vyhodom_iz_evrosoyuz/> , ultima cons.:29.10.2013.

²⁸⁸ *Franzia I Italia vyskazalis' za reform Shengen* [Francia e Italia hanno chiesto una riforma dello spazio Schengen], Aktual'nye kommentarii, 26.04.11. <http://actualcomment.ru/frantsiya_i_italiya_vyskazalis_za_reformu_shengena.html>, ultima cons.:17. 11.2013.

La crescita delle maggiori comunità straniere in Italia

Permessi di soggiorno (1992-97) e stranieri residenti in Italia per paese di provenienza (1997-2010)



Dati: Ministero dell'Interno, ISTAT (valori espressi in migliaia)

Fig. 2.10 La crescita delle maggiori comunità straniere in Italia

Il sistema di sicurezza interna spagnolo

La cooperazione tra la Spagna e i singoli paesi dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia, si pone l'obiettivo di combattere minacce come il terrorismo, l'immigrazione clandestina e la criminalità. Tale cooperazione si basa sia sul diritto nazionale che sovranazionale.

Nel contesto della creazione di uno spazio di sicurezza interna dell'UE, il paese è costretto a combattere il terrorismo su due fronti: il terrorismo internazionale islamico, e il terrorismo dei gruppi separatisti locali che ha destabilizzato la situazione politica spagnola per oltre mezzo secolo.

A causa della sua posizione geografica e il "rapporto speciale" con i paesi dell'America Latina e del Nord Africa, la Spagna è particolarmente esposta al flusso di immigrati (anche clandestini). Per combattere queste minacce, il paese ha bisogno di assistenza da parte dell'UE. Anche la cooperazione su base bilaterale con i paesi terzi rimane uno strumento ampiamente adoperato.

La lotta al terrorismo prima e dopo gli attentati di Madrid

Gli attentati dell'11 marzo 2004 alla stazione di Madrid (a seguito del quale sono morte 191 persone) hanno portato ad un cambio di governo e ad una riforma dei servizi di sicurezza responsabili di prevenire attacchi terroristici. Fino al marzo 2004, i servizi segreti spagnoli ritenevano che la principale minaccia terroristica per il paese fosse rappresentata dall'attività dell'organizzazione terroristica basca ETA ("Euskadita Askatasuna" - «Paesi Baschi e Libertà").

Tra gli atti terroristici commessi dai membri dell'ETA in 90 anni, i più gravi riguardano l'omicidio di G. Ordóñez - Presidente del Partito Popolare (PP) in Gipuzkoa (febbraio 1995), il tentato omicidio del leader del PP ed ex Primo Ministro JM Aznar (aprile 1995), l'omicidio di F. Mujica - leader del Partito dei Lavoratori socialista spagnolo (PSOE), e l'ex presidente del Tribunale Costituzionale F. Thomas y Valiente (febbraio 1996).

Le istituzioni spagnole, nonostante la transizione verso la democrazia, non sono riuscite a porre fine alla violenza dell'estrema sinistra. A questo si aggiungono gravi scandali di corruzione nelle alte sfere del potere e - in particolare - la "guerra sporca" contro l'ETA. Negli anni '80 l'indagine sulla "guerra sporca" contro l'ETA condotta dal Ministero degli Interni spagnolo, con il supporto delle più alte sfere politiche, rivelò l'esistenza dei GAL (Gruppi antiterroristi di liberazione, organizzazioni illegali, responsabili dell'assassinio di numerosi cittadini baschi sospettati di terrorismo). Come risultato dell'indagine furono arrestati l'ex ministro degli Interni J. Barrionuevo, il capo del Servizio di Sicurezza dello Stato R. Vera, e molti alti ufficiali di polizia. Fu inoltre dimostrato che questi "squadroni della morte" in tre anni uccisero 28 attivisti baschi in Francia con l'obiettivo di costringere il governo francese a collaborare con quello spagnolo nella lotta contro il terrorismo²⁸⁹. Nel giugno 1984 fu firmato un accordo tra Spagna e Francia, in base al quale si negava l'asilo politico in Francia per i membri dell'ETA che avevano commesso reati.

In termini teorici il problema del terrorismo basco sembra indissolubilmente legato con il processo d'integrazione europea.

²⁸⁹ Paddy WOODWORTH, *Dirty War, Clean Hands: ETA, the GAL and Spanish Democracy*, USA, New Haven, CT, Yale University Press, 2003.

Nella lotta contro il terrorismo basco le agenzie di intelligence spagnole hanno ricevuto un know-how specifico, ma negli '80 - '90, la Spagna ha occupato il primo posto in Europa per attività terroristiche.

Il 27 dicembre 2001 i 15 Stati membri dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo sulla creazione di un elenco unico europeo dei gruppi terroristici. Un grande successo del governo spagnolo è stato l'inserimento nella lista non solo dell'ETA, ma anche di gruppi terroristici minori.

Nel 2000 - 2001 vennero avanzate delle proposte politiche per rafforzare la legislazione sulla lotta contro il terrorismo. In particolare, venne prevista una pena di 20 anni di carcere per i reati di violenza di strada, danni alla proprietà e intimidazione della popolazione. Contemporaneamente furono inasprite le pene per i minori accusati di terrorismo. Al fine di dare più potere alle forze dell'ordine si aumentarono i finanziamenti destinati al Ministero dell'Interno, la Guardia Civile e il Servizio di Sicurezza Nazionale.

La questione del terrorismo, in Spagna è diventata di primo piano l'11 marzo 2004, quando a Madrid fu commesso il più grande attentato terroristico della sua storia. Dieci bombe esplosero alla stazione di Atocha, uccidendo 191 persone e ferendone 1.500. Questa accadde alla chiusura della campagna elettorale delle elezioni parlamentari del 14 marzo. Le previsioni di voto davano come vincitore il Partito popolare. Gli eventi dell'11 marzo, tuttavia, cambiarono radicalmente il corso della campagna elettorale. Il leader del PP subito dopo gli attentati, senza attendere i risultati delle indagini preliminari, attribuì la colpa degli attacchi ai militanti dell'ETA. Questa mossa aveva lo scopo di assicurarsi la vittoria alle elezioni. Tuttavia, apparve chiaro da subito che gli attentati dell'11 marzo non si confacevano allo "stile" dei militanti dell'ETA, i quali erano soliti dare il preavviso degli attacchi terroristici, con lo scopo di evitare l'uccisione d'innocenti e mirando ad eliminare i politici, le forze di sicurezza, e persone influenti. Inoltre l'ETA non avrebbe avuto ne' le risorse finanziarie ne' tecniche per mettere in atto un'azione di tale portata. Le indagini condotte dopo l'11 marzo, portarono alla pista "Al-Qaeda", che aveva finanziato e reclutato fra le sue fila giovani marocchini per compiere atti terroristici²⁹⁰.

Europol e la polizia di altri paesi avevano ripetutamente messo in guardia il governo spagnolo circa il crescente potere dei sostenitori di "al-Qaeda", ma il governo Aznar non aveva prestato sufficiente attenzione a questi avvertimenti, concentrandosi sulla lotta contro i terroristi baschi dell'ETA. Nel novembre 2003 il servizio segreto della Spagna – il Centro Nacional de

²⁹⁰ *Terroristy iz "Al'-Kaidy", ustroivshye vzryvy v Madride, obeshaut novyyu ataku na SSHA*, [I terroristi di "Al-Qaeda" bombardato a Madrid, promettono un nuovo attacco contro gli Stati Uniti], 12.03.2004, <<http://www.newsru.com/world/12Mar2004/usa.html>>, ultima cons.:11.10.2013.

Inteligencia (CNI)²⁹¹ 283 - ha deciso di stringere il controllo sulla comunità musulmana nel paese in connessione con un'ondata di attacchi terroristici per mano di "al-Qaeda" in diversi paesi. Il CNI ha informato il governo spagnolo che a seguito di un incremento dell'attività terroristica di "Al-Qaeda", anche la Spagna era esposta a potenziali attacchi terroristici.

Nel maggio 2004, due mesi dopo gli attentati, il governo spagnolo ha approvato un regolamento relativo alla costituzione del Centro Nazionale per il coordinamento della lotta contro il terrorismo²⁹². Il Centro elabora le informazioni ricevute dai servizi speciali di polizia, dalla gendarmeria e dal CNI, così come dai servizi segreti di altri paesi.

Il 18 Marzo 2005 il Consiglio dei Ministri spagnolo ha approvato un progetto di legge sulla difesa nazionale. La nuova legge prevedeva (per la prima volta nella storia della Spagna) la partecipazione delle forze armate nella lotta contro il terrorismo. La Polizia Nazionale ha creato dei gruppi speciali per condurre azioni di contrasto per la cattura dei terroristi.

Nel 2000, i leader dei partiti PSOE e PP avevano convenuto sull'opportunità di andare al di là delle differenze di partito nella lotta contro il terrorismo, adottando il "Patto Anti-Terrorismo" volto principalmente a sconfiggere il terrorismo basco. In esso ci s'impegnava a mantenere l'unità di fronte al terrorismo e si decise di non negoziare con i terroristi in caso di attentati terroristici. Questo accordo venne rotto dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, quando le varie forze politiche assunsero posizioni diverse in merito alla risposta che avrebbe dovuta essere data al "mega-terrorismo".

Dopo gli attacchi dell'11 settembre, il governo spagnolo ha annunciato il rafforzamento della cooperazione con la Francia nella lotta contro il terrorismo. Per tre anni in entrambi i paesi, sono stati arrestati oltre 150 attivisti baschi. Le agenzie di intelligence dei due paesi iniziarono una stretta collaborazione e crearono due squadre comuni: una per affrontare i terroristi islamici, l'altra per combattere l'ETA.

All'interno dell'UE, la Spagna ha proposto ed ottenuto l'approvazione del mandato d'arresto europeo e l'estradizione di presunti terroristi. Esso impone ad ogni autorità giudiziaria nazionale (autorità giudiziaria dell'esecuzione) di riconoscere, dopo controlli minimi, la domanda di consegna di una persona formulata dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro (autorità giudiziaria emittente). Per esempio, nel caso in cui un sospetto terrorista è detenuto in Francia, e il giudice francese scopre che un giudice spagnolo aveva già emesso un mandato per il suo arresto, allora il detenuto viene trasferito in Spagna nel giro di 90 giorni. In Europa, le autorità

²⁹¹ Centro Nacional de Inteligencia.

²⁹² Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.

spagnole e quelle francesi sono dotate di più ampi poteri di tutela dell'ordine nella lotta contro il terrorismo.

In Spagna, non esiste una legge speciale "Sulla lotta al terrorismo". La definizione di terrorismo è contenuta nel codice penale. In esso è definita la procedura con la quale le forze dell'ordine possono limitare i diritti personali dei sospetti terroristi²⁹³. 288. L'art. 571 del codice penale definisce terroristi "coloro che appartengono ad agiscono in collaborazione con gruppi armati o organizzazioni il cui scopo è quello di sovvertire l'ordine costituzionale o alterare il tessuto sociale". La legislazione anti-terrorismo in Spagna ha decretato la detenzione preventiva, ovvero la detenzione di un sospetto prima di essere portato davanti a un giudice, e la detenzione in solamento, che limita la comunicazione del detenuto con il mondo esterno.

Nel marzo 2003, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene inumane e degradanti (CPT) ha pubblicato i risultati della sua visita in Spagna nel luglio 2001. Nella relazione si criticava l'incapacità delle autorità spagnole di attuare le precedenti raccomandazioni del CPT. Dal mese di ottobre del 2003, si stabilì che un sospetto terrorista può essere detenuto in custodia per un totale di 13 giorni: cinque giorni di fermo di polizia o dei servizi di sicurezza, più altri otto giorni di carcere se è prescritto dal giudice²⁹⁴. Questa disposizione ha suscitato le critiche da parte del CPT e degli organi competenti delle Nazioni Unite. Il governo ha replicato difendendo la propria posizione: "isolare i detenuti dal mondo esterno è necessario per un paese come la Spagna in cui vi è un terrorismo attivo, le cui attività hanno portato alla morte di più di mille vittime negli ultimi 30 anni"²⁹⁵.

Attualmente in Spagna rimane in primo piano il problema del terrorismo interno (ETA), rispetto a quello internazionale (islamico). La specificità del paese sta proprio nel fatto che si è verificato un solo, per quanto orribile, attacco terroristico da parte di organizzazioni islamiche, ma da oltre 50 anni, il terrorismo interno sta terrorizzando lo Stato e la società. L'attività dell'ETA costituisce ancora oggi la più grande minaccia alla democrazia spagnola.

I problemi dell'immigrazione

Negli anni che hanno preceduto la crisi economica, la Spagna ha vissuto una fase di crescita economica e occupazionale (in particolare nel settore delle costruzioni), che ha portato ad un aumento dell'afflusso di immigrati. Il record si è avuto nel 2007, quando sono arrivati nel paese

²⁹³ Ley de Enjuiciamiento Criminal - LEC.

²⁹⁴ < <http://www.agentura.ru/dossier/spain/counterterror>>, ultima cons.: 30.11.2012.

²⁹⁵ < <http://www.ideal.es/granada/rc/20100921/espana/guerra-abierta-entre-gobierno-201009211909.html>>, ultima cons.: 30.11.2012.

oltre 700 mila stranieri con l'obiettivo di guadagnare un reddito da lavoro dipendente. Nel 2008, il numero degli stranieri presenti in Spagna ha superato i 5 milioni di persone, pari a circa all'11% della popolazione²⁹⁶.

Tra gli immigrati vi è una prevalenza di nord africani (provenienti principalmente dal Marocco), in maggioranza uomini con bassi livelli di istruzione, che trovano un lavoro specialmente nel settore delle costruzioni, e sudamericani (provenienti principalmente da Ecuador e Colombia), in maggioranza donne con un alto livello di istruzione, che trovano lavoro soprattutto come governanti, baby sitter e colf. La crisi economica ha colpito anche i migranti, che sono andati ad ingrossare le fila dei disoccupati. Negli ultimi anni, più della metà degli immigrati che sono arrivati in Spagna proviene dall'Europa dell'Est (soprattutto dalla Romania).

All'inizio del 2008 la popolazione del paese ha superato i 46 milioni di persone. È stato riconosciuto che gli immigrati hanno contribuito al successo economico della Spagna, fornendo negli ultimi sei anni il 38% della crescita del PIL. Essi hanno contribuito al 7,4% dei fondi nel sistema di sicurezza sociale, ma coloro che vi ricorrono non superano lo 0,5%, dal momento che praticamente nessuno riceve una pensione (i migranti hanno infatti in media un'età compresa tra i 16 e i 44 anni), e non usufruiscono del servizio sanitario.

La situazione è cambiata con l'inizio della crisi economica. Il governo ha adottato delle misure per ridurre il flusso d'immigrazione illegale in Spagna e il flusso d'immigrati che attraversano la Spagna per raggiungere altri paesi dell'UE. Le forze dell'ordine spagnole, la gendarmeria 294 e la polizia nazionale hanno diversi servizi orientati alla lotta contro l'immigrazione clandestina e all'identificazione dei canali di penetrazione della manodopera illegale nel paese²⁹⁷.

Tra gli immigrati presenti in Spagna il 20% è costituito da clandestini. Molti sono entrati legalmente nel paese con un visto turistico o un visto per studio e si sono poi trattenuti oltre la data di scadenza. L'ex primo ministro spagnolo JM Aznar ha sottolineato che il principale canale di immigrazione illegale in Spagna non è lo stretto di Gibilterra o le Isole Canarie, come comunemente si crede, bensì gli aeroporti. A causa della sua posizione geografica, la Spagna sta vivendo il peso dell'immigrazione clandestina, e sta cercando di fare il possibile per affrontare questo problema.

L'Unione europea dà il necessario sostegno finanziario ai paesi che rappresentano un "trampolino di lancio" per l'ingresso degli immigrati clandestini in Europa, Spagna in primis. In determinati casi, occorre negoziare non solo con i paesi confinanti, ma anche con i paesi di

²⁹⁶ <http://www.rg.ru/2008/11/25/immigranty.html>, ultima cons.: 30.11.2012.

²⁹⁷ Cuerpo Nacional de Policía.

origine dei clandestini. Gran Bretagna e Spagna insistono sulla necessità di un rafforzamento del controllo delle frontiere e dei visti per alcuni paesi africani, applicando sanzioni nei casi di mancato controllo. Molti immigrati, infatti, passano attraverso la Spagna per dirigersi verso il Regno Unito (dalla Nigeria, Sierra - Leone), la Francia (dal Mali, Senegal, Congo) e altri paesi dell'UE.

Il governo di centro-destra, che rimase al potere fino al marzo 2004, ritenendo che la Spagna non fosse più in grado di affrontare un grande afflusso d'immigrati, si concentrò sul controllo rigoroso dei flussi migratori. Aderendo alle norme fondamentali del diritto internazionale e agli accordi conclusi in seno all'Unione europea, la Spagna ha realizzato un proprio quadro giuridico che regola le questioni di politica migratoria e di lotta contro l'immigrazione clandestina. I principali strumenti che regolano la migrazione sono: la Costituzione spagnola del 1978, uno speciale programma di governo per regolare l'immigrazione in Spagna (il Piano Greco), la Legge 8/2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale.

Al vertice europeo di Siviglia, tenutosi nel 2002, a cui parteciparono Spagna, Germania, Italia e Regno Unito, si sostenne la necessità di limitare l'ingresso degli stranieri in Europa. Dopo il vertice, la Spagna fu costretta a condurre una politica duplice in questo settore, poiché da un lato era intenzionata a mantenere stretti contatti con i paesi dell'America Latina, dall'altro doveva tenere in considerazione il fatto di essere un paese membro dell'Unione Europea.

Successivamente, venne adottata una nuova politica per regolamentare l'immigrazione. Essa prevede un aumento delle sanzioni per le imprese che assumono persone senza permesso di lavoro, pene severe per gli intermediari dell'immigrazione clandestina, e un inasprimento delle norme relative ai cittadini stranieri che hanno violato i termini del loro soggiorno in Spagna²⁹⁸.

Dal 2004, le compagnie aeree che passano per la Spagna sono tenute a presentare gli elenchi dei passeggeri prima che l'aereo si diriga verso l'aeroporto di destinazione. Il personale aereo deve assicurarsi che tutti i passeggeri in possesso di un visto turistico abbiano anche il biglietto di ritorno. Nel caso in cui una persona si trattenga in Spagna oltre la scadenza del visto, la compagnia deve informare immediatamente gli organi esecutivi competenti, pena il pagamento di una multa (che ammonta a circa 60 mila euro).

²⁹⁸ Olesia Slizheva, *Nelegal'naia immigrazia v Isapaniu i bor'be s nei* [L'immigrazione illegale in Spagna e lotta contro di essa], "Belorusskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava I mezhdunarodnyh otnosheniy", II, 2004, p.11

La Spagna, come altri paesi europei, ha inasprito le leggi sull'espulsione. Alla polizia è stato concesso il diritto di identificare gli immigrati clandestini presenti negli elenchi delle persone iscritte nei comuni (in precedenza queste liste erano riservate)²⁹⁹.

La politica migratoria ha subito dei cambiamenti significativi nel 2004 quando salirono al potere i socialisti, tradizionalmente più liberali in materia di migrazione, e più attenti alle questioni relative ai diritti umani. Il governo socialista ha condotto diverse campagne per la regolarizzazione degli immigrati clandestini. A seguito di queste campagne, è stato accordato il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo o permanente per le persone che avevano un lavoro. Furono inoltre regolarizzati i migranti residenti di lungo periodo nel paese (almeno tre anni) e che non avevano commesso alcuna infrazione in quel lasso di tempo.

Nel maggio 2005, la Spagna ha concesso un'amnistia per circa 700 mila immigrati clandestini. Questa decisione era in contrasto con la tendenza europea di adottare norme più serrate per i migranti, ma allo stesso tempo ha minato le fondamenta dell'economia sommersa, che utilizza ampiamente il lavoro degli immigrati clandestini. Fu concesso un periodo di tre mesi durante il quale i clandestini ed i loro datori di lavoro potevano richiedere un permesso di lavoro. Secondo le autorità spagnole hanno usufruito di questa possibilità l'80-90% degli immigrati che in precedenza avevano lavorato illegalmente.

Chi era contrario all'amnistia, in primo luogo il PP, riteneva che questa misura avrebbe attirato più clandestini intenzionati a legalizzare il proprio soggiorno nell'UE, provenienti anche da paesi come Francia, Germania e Italia.

Attualmente, la Mauritania è diventata un importante punto di transito per gli immigrati africani che si dirigono in Spagna e in Europa. In precedenza, era il Marocco ad avere questo ruolo. Il governo spagnolo ha concluso un accordo di collaborazione con le autorità della Mauritania che prevede la creazione di un centro di permanenza temporanea per gli africani espulsi dalle isole Canarie.

È interessante notare che la prima operazione di Frontex nel 2007 è stata l'espulsione degli immigrati clandestini provenienti dalle isole Canarie. Durante l'operazione sono state le autorità spagnole ad assumere l'incarico di guardie di frontiera, ricevendo il supporto necessario da parte degli esperti di Frontex.

La crisi economica ha ulteriormente aggravato il problema dell'immigrazione clandestina e della disoccupazione degli stranieri. Il Ministro del Lavoro e dell'Immigrazione C. Corbacho ha

²⁹⁹*Dlia nelegalov v Ispanii ne hvataet finansov i spezpersonalu* [Per gli immigrati clandestini in Spagna manca di finanza e personale specializzato], 02,02,2004, http://emigration.russie.ru/news/7/3988_1.html, ultima cons.: 27.05.2014

proposto un piano per combattere questo fenomeno: da tale proposta è stata approvata la legge entrata in vigore nel novembre del 2008, che prevede per gli immigrati clandestini disoccupati presenti nel paese, la possibilità di ricevere un sostegno economico per il rimpatrio volontario. Gli immigrati clandestini che hanno accettato il rimpatrio volontario, ricevono il 40% dell'importo in Spagna, e il restante 60% nel loro paese di origine.

La Spagna ha adottato una serie di misure, sia a livello nazionale (come il rafforzamento dei controlli alle frontiere o sanzioni più severe contro i datori di lavoro) che internazionale (come la cooperazione con i paesi confinanti, la prestazione di assistenza economica e tecnica ai paesi di origine degli immigrati clandestini) volte a combattere l'immigrazione illegale. Per i cittadini stranieri che hanno vissuto a lungo in Spagna, senza violare le leggi e che hanno una regolare fonte di reddito, si stanno prendendo provvedimenti per una loro regolarizzazione.

La Spagna condivide le preoccupazioni di tutti i paesi sviluppati rispetto all'aumento della migrazione clandestina e delle questioni ad essa connesse, e in questo ambito continuerà a coordinarsi con la politica dell'Unione europea.

2.4. La cooperazione nell'ambito degli affari interni e della giustizia nei giovani stati membri

La Bulgaria e la Romania

La Bulgaria e la Romania hanno aderito all'Unione europea il 1° gennaio 2007, ma non hanno ancora acquisito i pieni diritti di appartenenza all'UE. I cittadini rumeni e bulgari possono vivere e lavorare in Svezia, Finlandia, nei paesi dell'Europa centrale e orientale, ad eccezione dell'Ungheria. Nei rimanenti paesi membri dell'Unione europea è limitata loro la possibilità di soggiorni di lunga durata e di avere un'occupazione regolare. Tale differenza con gli altri paesi europei è spiegabile se si ripercorre la storia dell'adesione all'Unione Europea della Bulgaria e della Romania. Gli ex paesi socialisti, che presentavano gravi problemi in ambito economico e politico-giuridico, sono stati accettati nell'Unione europea per motivi politici. Si riteneva, infatti, che la loro adesione all'UE avrebbe dato un contributo alla lotta contro la criminalità in tutto il continente europeo. L'adesione all'UE di questi due paesi è avvenuta in condizioni particolari. Nel periodo di negoziazione, la discussione sulle questioni relative alla sicurezza interna, non venne affrontata. Nel frattempo l'UE gettò le basi per la creazione di uno spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia. Una delle condizioni fondamentali per l'entrata della Bulgaria e della Romania nell'Unione Europea fu l'impegno di partecipare alla creazione di uno spazio

comune di sicurezza interna. Prima ancora di aderire all'UE, entrò in programmi europei come Grotius, Odysseus, Falcone e Octopus; divennero membri di Europol (la Bulgaria il 25 agosto 2003, la Romania l'8 luglio 2004); avviarono l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in conformità con il diritto comune europeo; si impegnarono ad accettare integralmente l'acquis di Schengen.

Romania e Bulgaria quando sono entrate a far parte dell'Unione europea, hanno dunque riformato la propria politica, contribuendo alla creazione di uno spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia. Tuttavia, il processo di cambiamento del sistema politico rumeno e di quello bulgaro in conformità con i requisiti e gli standard della UE è lungi dall'essere completo. Questi paesi si trovano ad affrontare diversi problemi, i più rilevanti dei quali sono: promuovere l'efficienza amministrativa; combattere efficacemente la corruzione e la criminalità organizzata; ridurre al minimo la penetrazione di vari gruppi criminali del territorio, tra cui l'ala terroristica; ridurre in modo significativo il flusso di immigrazione clandestina, il traffico di droga e di esseri umani; migliorare la situazione economica e aumentare il benessere sociale.

Romania e Bulgaria presentano molte somiglianze sia in campo economico che politico, per non parlare del comune passato socialista. I problemi che devono affrontare non sono solo in vista dello sviluppo del benessere nazionale, ma anche della crescita dell'Unione europea nel suo complesso.

Sulla questione dell'ammissione della Bulgaria e della Romania allo spazio Schengen, si sono verificati episodi di xenofobia e vi è stata una spaccatura all'interno dell'Unione tra "vecchi" e "nuovi" Stati membri; chi era contrario, riteneva che questi paesi non avrebbero dato alcun contributo nella sfera della sicurezza interna (a conferma di ciò si faceva riferimento agli elevati livelli di corruzione e alla criminalità organizzata, di entrambi i paesi).

Le disparità nello sviluppo economico, politico e giuridico dei paesi in questione al confronto con gli altri stati membri, hanno fatto sì che l'UE considerasse l'ingresso della Bulgaria e della Romania come una minaccia alla sua sicurezza piuttosto che una possibilità di allargamento dell'Unione.

I paesi del Nord Europa

La cooperazione nell'ambito degli affari interni e della giustizia all'interno dell'UE è considerata dalla società nordeuropea come l'ultima frontiera nella lotta contro le minacce alla sicurezza. Tra queste, in particolare si considerano il terrorismo internazionale, la criminalità transnazionale, il traffico di droga e il traffico di armi, l'immigrazione clandestina, l'estremismo

e la violenza. I governi dei cinque paesi nordici (Stati membri UE - Danimarca, Svezia, Finlandia, e non UE - Norvegia e Islanda) negli ultimi anni si sono trovati ad affrontare tali problemi.

L'Unione europea è costituita da una pluralità di Stati, e il suo futuro dipende dalla condizione di ciascuno di essi. Occorre perciò considerare la particolarità delle situazioni in ogni paese. Norvegia e Finlandia confinano con la Russia: le loro questioni riguardanti gli affari interni e la giustizia sono di interesse pratico per la Russia poiché essa ha con questi paesi continui e costanti scambi di tipo economico, politico e culturale.

Per realizzare uno spazio comune di sicurezza interna, le istituzioni dell'UE hanno gradualmente ampliato i propri poteri, riducendo il potere sovrano nazionale dei paesi membri. Nonostante alcuni progressi ottenuti rispetto all'armonizzazione delle politiche dei paesi membri e dei paesi partecipanti non membri (Norvegia e Islanda), nell'ambito della sicurezza è piuttosto evidente la diversa concezione delle priorità, degli obiettivi, dei meccanismi e dell'applicazione pratica delle politiche comuni dell'UE. Questo è spesso causa di incomprensione e, talvolta, genera l'opposizione degli Stati membri del Nord Europa.

Va notato che le difficoltà incontrate dai paesi del Nord Europa, non hanno portato ad una revisione critica della loro politica in quest'ambito: essi si sono limitati, infatti, ad una modifica tattica della politica già esistente. I paesi del Nord Europa hanno partecipato alla creazione di uno spazio comune di sicurezza interna dell'UE per ottenere benefici e vantaggi come la creazione di sistemi informativi comuni, di banche dati unificate, ecc. Tuttavia devono affrontare alcuni problemi legati alla loro specificità nazionale, come la codificazione delle norme giuridiche, lo sviluppo di norme comuni, il sistema decisionale e così via. I paesi nordici sono a favore dello sviluppo di un dialogo aperto e democratico all'interno dell'Unione europea, e hanno proposto il progetto "fortezza Europa" che tuttavia non è stato preso in considerazione dalle forze politiche degli altri paesi europei.

I problemi di sicurezza interna nei Balcani occidentali

Le questioni riguardanti gli Affari Interni e la Giustizia dell'Unione europea presentano una dimensione esterna. La natura transfrontaliera dell'immigrazione, del terrorismo e del controllo delle frontiere, porta a considerare sia i processi d'integrazione intra-UE che le tendenze globali in materia di demografia, migrazione, lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo. Occorre prendere in considerazione queste tendenze per sviluppare relazioni con i paesi terzi,

soprattutto quelli più vicini. È proprio da questi paesi che ha origine l'immigrazione clandestina, la penetrazione della criminalità organizzata e delle organizzazioni terroristiche.

Gli europei non avevano l'illusione che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e il rafforzamento delle frontiere esterne all'UE, avrebbe protetto dalle minacce esterne. In un mondo sempre più globalizzato, fattori quali l'assenza di norme comuni di controllo delle frontiere e dei visti, la mancanza di un sistema di scambio d'informazioni e di una legge di riforma sull'immigrazione, l'assenza di cooperazione di polizia all'interno della comunità, non possono garantire la sicurezza dei paesi membri. È per questo motivo che l'Unione europea si è impegnata ad eliminare le minacce che vengono dall'esterno, in modo da garantire la stabilità al proprio interno.

Nella cooperazione con gli stati vicini nel processo di europeizzazione, l'UE ha un duplice compito: da un lato, proteggere la propria sicurezza, e dall'altro, per mezzo di "soft power" stringere relazioni più strette con i paesi vicini.

I Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Serbia, Croazia, Montenegro) com'è noto, devono affrontare problemi che riguardano l'immigrazione clandestina, il terrorismo, la criminalità organizzata e l'insicurezza alle frontiere. Tali problemi sono la diretta conseguenza delle guerre sanguinose che la regione ha vissuto, e ad oggi non si può parlare ancora di vera e propria stabilizzazione. In Bosnia-Erzegovina e in Kosovo rimangono i focolai di tensione più acuti.

Guardando le statistiche ufficiali (risulta comunque impossibile fare una stima precisa degli immigrati clandestini nella regione), possiamo stimare l'entità del problema dei rifugiati e dei migranti in una parte della popolazione dei paesi occidentali. Attualmente, la situazione dei rifugiati e dei cittadini sfollati, ereditata dalla guerra, appare catastrofica. All'interno di ogni paese vi sono numerosi rifugiati e sfollati interni, che rappresentano dei potenziali immigrati clandestini. Per tutti gli Stati, ad eccezione della Serbia, si parla di deflusso della popolazione, ovvero vi è una percentuale di emigranti estremamente alta in relazione al numero di abitanti del Paese. Ciò è confermato dalle numerose rivendicazioni provenienti dalla regione in materia di asilo. Albania, Bosnia e Macedonia sono ai primi posti nel mondo per numero di emigranti. La Serbia è il paese balcanico con il maggior numero di domande di asilo. Spesso gli Stati membri dell'UE sono i paesi di destinazione dei migranti provenienti dalla regione.

L'esempio dei Balcani mostra la portata e la profondità dell'approccio dell'UE riguardo il problema della dimensione esterna nell'ambito degli Affari Interni e della Giustizia.

Il processo di europeizzazione determina un miglioramento graduale del livello di vita dei cittadini degli stati balcanici e fa maturare una coscienza giuridica europea, dando la possibilità di risolvere i problemi a livello politico ed economico.

Negli ultimi anni all'interno dell'Unione europea molti sforzi sono stati spesi per creare uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Tuttavia si è solo all'inizio di questo processo. La conseguenza dell'accordo di Schengen è stata l'abolizione dei controlli alle frontiere, ma molti confini invisibili sono tuttora conservati. Essi sono causati da differenze nella legislazione, nelle tradizioni, nell'esperienza storica e nel livello di sviluppo economico dei vari paesi. Sicuramente, alcuni fra questi elementi non scompariranno in futuro: la forza della UE è proprio nella diversità interna, che perciò deve essere mantenuta. Tuttavia vi è la possibilità che i criminali utilizzino questa diversità a proprio vantaggio. Per contrastare la criminalità occorre dunque rafforzare la cooperazione nell'ambito della sicurezza interna.

A causa del maggiore livello di emigrazione dall'Asia e dall'Africa verso l'Europa occidentale, vi è il rischio di trasformare alcune regioni europee (e forse anche alcuni paesi) in zone con una predominanza di popolazione non europea.

La creazione di uno spazio comune di sicurezza non è ancora completa. Nel 2013 è entrata in vigore la seconda fase del sistema di informazione Schengen. Dopo la realizzazione del programma di Stoccolma, quest'ultimo sarà sostituito da un programma più avanzato che prevede l'adozione di nuove norme generali che hanno come obiettivo l'integrazione delle economie, delle culture, dei valori, degli stili di vita. Un'ulteriore armonizzazione della politica dell'UE nel campo della sicurezza interna richiederà non solo di migliorare l'efficienza di strutture come Europol ed Eurojust, ma anche la formazione di uno spazio comune di dibattito su questi temi. La necessità di dialogo emergerà sempre più non solo a livello nazionale, ma anche transfrontaliero, richiedendo il coinvolgimento degli Stati membri dell'UE e dei paesi partner. Questo va di pari passo con le trasformazioni avvenute sulla mappa politica del continente europeo, e con l'aumento del numero di conflitti etnici nelle ex repubbliche sovietiche.

Capitolo Terzo

La cooperazione tra l'Asia centrale e gli stati dell'UE nella formazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel mondo globalizzato

3.1. Le minacce alla struttura come base per modellare la sicurezza interna dei paesi dell'Asia centrale

Le minacce potenziali e reali alla sicurezza

Tutti i paesi, non importa in quale parte del mondo si trovino, sono sottoposti a sfide sempre maggiori per la sicurezza. Non si tratta solo del terrorismo, l'estremismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il traffico di droga. Un posto significativo hanno cominciato ad occuparlo il degrado ambientale, il riscaldamento globale, la riduzione delle foreste, una grave minaccia è costituita dalle guerre per l'acqua. Dal punto di vista della sicurezza, la regione dell'Asia centrale, nel corso della storia dell'umanità, è stata una delle zone più critiche del mondo. Tutte queste sfide e minacce globali sono particolarmente rilevanti per questa regione³⁰⁰.

Per quanto riguarda i *problemi economici*, i rischi maggiori sono:

- 1) un ulteriore calo della produzione;
- 2) la de-industrializzazione, causata dalla rottura delle relazioni economiche;
- 3) la perdita di capacità produttiva a causa degli elevati ammortamenti dei fondi;
- 4) il grande debito con l'estero;
- 5) la fuga di capitali e di una grande percentuale dell'economia sommersa;
- 6) il clima poco desiderabile, a molti investitori stranieri, per gli investimenti;
- 7) la scarsa competitività dei prodotti;
- 8) il rischio, per molti stati della regione, di perdere l'autonomia di energia e risorse alimentari;
- 9) la difficoltà della gestione di un'economia di mercato e il sistema imperfetto di tassazione;
- 10) l'aumento del disavanzo del bilancio pubblico, in eccesso rispetto al livello consentito;
- 11) il disomogeneo sviluppo socio-economico delle varie aree della regione.

I problemi economici sono alla base di molti problemi futuri per la sicurezza regionale, perché, se irrisolti, possono ridurre il potenziale scientifico, intellettuale ed educativo dei paesi

³⁰⁰ Dina MALYSHOVA, *Vyzovy besopasnosti v Sentral'noi Azii* [Le sfide di sicurezza in Asia centrale], in *Vyzovy besopasnosti v Sentral'noi Azii*, a cura di Korbinskaia. - Mosca, IMEMO, 2013, p.5

dell'Asia centrale, degradare la società, distruggere gli istituti scientifici, etc. Pertanto, la loro soluzione è di vitale importanza per la vita politica dell'area e per garantire, in primo luogo, la sicurezza regionale e quindi nazionale.

I *problemi nel settore della sicurezza sociale* costituiscono un indicatore della sicurezza economica. I problemi sociali in Asia centrale derivano in gran parte dalla crisi economica, e possono condurre a conseguenze più negative che in altri settori. I problemi per la sicurezza regionale, a carattere sociale, sono:

- 1) la riduzione del tenore di vita, l'impovertimento della popolazione e la polarizzazione della società;
- 2) il crescente consumo di droga tra i giovani;
- 3) la criminalità organizzata transnazionale;
- 4) l'abbassamento del livello di istruzione, cultura e alfabetizzazione;
- 5) l'aumento della crescita della popolazione e il basso costo della vita;
- 6) il nichilismo giuridico e la mancanza di una formazione giuridica tra la popolazione;
- 7) la corruzione del governo;
- 8) un grave ritardo nell'accesso alle più recenti tecnologie.

Problemi ambientali. In Asia centrale, esistono problemi ambientali di vario genere. Essi sono strettamente correlati con la questione demografica, che influenza fortemente gli altri settori della sicurezza ecologica della regione (ad esempio, la crescita della popolazione). Ad oggi, la popolazione della regione è di oltre 50 milioni. Base Percentuale spiega che la riproduzione aumenta tra la popolazione dell'Uzbekistan, mentre diminuisce in Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan. Nel corso degli ultimi 100 anni, la popolazione dell'Uzbekistan è aumentata di 8 volte, e il suo tasso di crescita è quindi troppo elevato³⁰¹.

Tra i problemi ambientali in Asia centrale ricordiamo:

- 1) il prosciugamento del Mare Aral (Kazakhstan, Uzbekistan);
- 2) i problemi correlati con i passati test nucleari e con la trasformazione dei rifiuti (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Uzbekistan);
- 3) l'uso non sostenibile delle risorse idriche;
- 4) l'impatto ambientale di bacini e dighe artificiali e delle centrali idroelettriche (Kirghizistan, Tagikistan).

Consideriamo la difficile questione delle scorie e dei test nucleari degli anni passati. Al momento dell'indipendenza, in Kazakistan c'erano 1.040 testate nucleari e 370 bombe nucleari a

³⁰¹ Dina ZAINUTDINOVA, Ravil' MYRZAHANOV, *Osnovnye problem ekologii v Uzbekistane i priority ekologicheskoi nolitiki*, <<http://armon.freenet.uz/rus/bulletin/1/02.html>>, ultima cons.:07.05.2014

bordo di un bombardiere strategico³⁰². Dopo il crollo del Kazakistan, in un primo momento venne proposto - nel 1993 - un comando congiunto delle forze nucleari strategiche, ma poi nel 1994-1995, si decise per la rimozione e la restituzione delle testate nucleari e dei veicoli alla Russia. Oggi, l'Asia centrale è una regione priva di armi nucleari.

Nel periodo sovietico, la regione di Semipalatinsk del Kazakistan fu sede di 500 test di armi nucleari, di cui 116 effettuati sulla terra. Le implicazioni di questi test si sono rivelate disastrose per la regione. La popolazione locale viveva nel suolo contaminato durante e dopo il test, essendo quindi esposta ad alte dosi di radiazioni. I test hanno portato alla contaminazione dei terreni agricoli, dei pascoli e dell'acqua potabile, alla desertificazione e a gravissime malattie. Nel 1997, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 52/159 M, invitando la comunità internazionale ad aiutare il governo del Kazakistan a seguito dei test nucleari.

Altri problemi ambientali, connessi con la contaminazione da uranio, si riscontrano sulla riva sinistra del fiume Zarafshan (rifiuti dell'industria metallurgica a Navoi, Uzbekistan); ci sono rifiuti sepolti nei pressi della città Yangiabad (per un totale di 500 mila metri cubi) e di Krasnogorsk (Uzbekistan)³⁰³; c'è la lavorazione di materiali radioattivi in Chkalov e Taboshar (regione di Sughd regione in Tajikistan) e nella regione di Suzak (Kazakistan). Anche in Kirghizistan, negli anni '80 e '90, sono stati sepolti rifiuti di uranio, precisamente nella città di Maily-Suu dell'attuale regione Jalal Abad del Kirghizistan.

Il problema è in realtà di carattere regionale, perché in primavera, con le sistematiche alluvioni, le valanghe e le colate di fango che caratterizzano questa parte montuosa della regione, le scorie rischiano di finire nei fiumi Maili-Suu, Kara-Darya e Syr-Darya della valle di Fergana. Oggi, nell'area, si trovano 23 discariche e 13 luoghi di sepoltura, in cui si sono accumulati circa 3 milioni di tonnellate di materiali radioattivi, che minacciano una catastrofe ambientale di portata gigantesca per i 10 milioni di abitanti della valle di Fergana³⁰⁴.

Da sottolineare sono anche i problemi idrici dell'Asia centrale. Le risorse idriche della regione sono più che sufficienti, ma caratterizzate da una distribuzione molto disomogenea. La maggior parte dell'energia idroelettrica si trova nelle zone montane del sud-est - in Tagikistan e Kirghizistan. Tuttavia, i principali utilizzatori di acqua sono l'Uzbekistan, il Turkmenistan e il Kazakistan, che occupano un'area decisamente più arida. Ciò suggerisce che, per i paesi della

³⁰² Aleksei VASIL'EV, *Rossia i Sentral'naia Aziia*[Russia e l'Asia centrale], in *Postsovetskaia Sentral'naia Aziia. Poteri i obreteniia*. Mosca, 1998, p.25.

³⁰³ Dina ZAINUTDINOVA, Ravil' MYRZAHANOV, *Osnovnye problem ekologii v Uzbekistane*, cit., <<http://armon.freenet.uz/rus/bulletin/1/02.html>>, ultima cons.:07.06.2014

³⁰⁴ Isak BEKBOEV, *Ekologicheskoe obrazovanie – trebovanie vremeni*, in *Ekologicheskoe obrazovanie dlia ustoicheskogo razvitiia Kirgizstana*. Bishkek, Fond Soros-Kirgizstan, 2001, p.44.

regione, il problema dell'acqua non è solo di carattere economico, ma ha anche un'importanza strategico-militare³⁰⁵.

Per questo motivo, ogni qualvolta il rafforzamento dei conflitti inter-statali solleva i problemi connessi con l'acqua e i sistemi di mantenimento dei fiumi in Kirghizistan e Tagikistan, viene sistematicamente espressa l'insoddisfazione per gli alti costi dei serbatoi, che sono regolamentati da Uzbekistan, Kazakistan e Turkmenistan per i loro scopi agricoli. Sebbene sia un problema ambientale, quindi, la scarsità dell'acqua acquisisce una natura socio-politica.

Le differenze che esistono tra gli stati della regione nell'utilizzo dell'acqua portano in varia misura ad un aumento della tensione nelle loro relazioni; questo divario tra i paesi più ricchi di risorse idriche (Tagikistan e Kirghizistan) e quelli che le usano (Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan), diventa la leva per applicare controlli più duri alle frontiere e misure di restrizione per il transito di veicoli e passeggeri³⁰⁶.

I problemi nella sfera politica. Difficoltà in aree diverse e a vari livelli, si accumulano nella sfera politica. L'analisi delle azioni della politica estera e interna dimostra che la maggior parte dei problemi non politici vengono politicizzati dalle strutture di potere degli Stati dell'Asia centrale.

Le relazioni inter-etniche costituiscono uno dei maggiori ostacoli alla cooperazione tra Stati e alla politica interna. Praticamente ogni paese della regione è, chi più chi meno, di natura multietnica. Le tensioni etniche possono verificarsi a causa di un accesso ineguale alle varie risorse (energia, acqua, suolo, cibo ecc.): nei paesi dell'Asia centrale, un fattore chiave nei conflitti etnici è la lotta per la redistribuzione delle risorse tra i membri dei diversi gruppi etnici, in particolare in quelle regioni in cui vi è una grave carenza di terreni adatti alla coltivazione. Questo fattore è significativo nel contesto del conflitto etnico intercorso in Tagikistan tra tagiki e turchi meskheti nel 1989; tra uzbeki e kirghisi a Osh oblast nel 1990; tra la regione Tajik Isfara del Tagikistan e la regione Batken del Kirghizistan nel 1989³⁰⁷.

Questo problema si è aggravato quando le repubbliche dell'Asia centrale hanno iniziato a condurre una politica nazionalista aperta verso le minoranze etniche. Dopo l'indipendenza, le ex

³⁰⁵ Zarina BAHAUDINOVA, *Transgranichnye vody. Strany Central'noi Azii nuzhdausia v konzenzii integrirovannogo upravleniia vodnymi resursami*. [Paesi dell'Asia centrale hanno bisogno del concetto di gestione integrata delle risorse idriche], Central Asia regional news digest, < <https://ca-news.info/2004/10/07/13>>, ultima cons.: 15.06.2014

³⁰⁶ *Problemy regionalnoi besopasnosti Sentral'noi Azii: vnutrennye aspekty v teorii i na praktike* [Problemi di sicurezza regionale in Asia centrale], <http://www.caapr.kz/show.php7kza2806-02.html>, ultima cons.: 11.07.2014.

³⁰⁷ Laura EREKESHEVA, *Konfliktnyi potentsial mezhetnicheskoyh otnoshenii v sentral'no-aziatskom regione* [Il potenziale di conflitto di relazioni interetniche nella regione dell'Asia centrale], <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1076796480>, ultima cons.: 19.07.2014.

repubbliche sovietiche hanno rafforzato ad ogni livello la loro base nazionalista, lo sciovinismo e la xenofobia. Ogni atto nazionalista ha fortemente influenzato l'opinione pubblica sensibile alle minoranze nazionali ed etniche. In contrasto con gli anni '90, oggi, nei paesi dell'Asia centrale, si cerca di mantenere la stabilità delle relazioni inter-etniche e di tenere sotto controllo i conflitti.

La sfera politica della regione è caratterizzata da conflitti nelle zone di confine e da rivendicazioni territoriali. Molti di essi durati decenni, sono diventati un fattore permanente di tensione nelle relazioni internazionali e nazionali. Le questioni di confine irrisolte creano problemi di tipo amministrativo ed economico. Alcune strutture agricole e industriali poste ai confini sono state motivo di conflitto per la loro proprietà (come ad esempio alcune infrastrutture idriche e il giacimento di petrolio e gas Kokdumalak, situato al confine tra l'Uzbekistan e il Turkmenistan)³⁰⁸.

Nel processo di determinazione dei confini degli Stati dell'Asia centrale, Turkmenistan e Kazakistan sono avanti rispetto agli altri. Le dispute territoriali tra gli altri paesi della regione sono molto più gravi e disastrose. La grossa parte del conflitto sui confini si concentra nel triangolo Kirghizistan - Tagikistan - Uzbekistan. Tra di essi, durante il periodo sovietico, è stato suddiviso il territorio della Valle di Ferghana - la regione più densamente popolata dell'Asia centrale. Data la sovrappopolazione cui corrisponde una grande povertà di terra e di acqua, le tensioni sulla distribuzione di queste risorse si verificano regolarmente. A ciò, recentemente, si è aggiunto per questi paesi il problema del confine esterno afgano, dove la situazione, dalla data del ritiro del grosso delle truppe statunitensi e della NATO dall'Afghanistan, sta diventando sempre più minacciosa.

Radicale per le questioni transfrontaliere è l'Uzbekistan, perché è il paese più popolato. Attualmente, sul confine uzbeko-Kirghizo ci sono 58 zone contese³⁰⁹, sul confine uzbeko-tagiko, esse sono circa 700 e su quello kirghizo-tagiko, 70³¹⁰. Secondo gli esperti del Kirghizistan, i problemi con l'Uzbekistan sono legati soprattutto a quelle zone contese che sono state date in uso alla parte uzbeka. La situazione è aggravata dalle mine alle frontiere uzbeke, al confine con il Kirghizistan e il Tagikistan, così come dalla costruzione di dogane e barriere difensive

³⁰⁸ Nikolai PETROV, *Politicheskaia stabil'nost' v usloviiah komandno-administrativnogo rezhima* [La stabilità politica in un regime-comando e controllo], " Postsovetskaia Sentral'naia Azia. Poteri i priobreteniia", Mosca, 1998, p.113

³⁰⁹ *Kyrgyzstan pytaetsia dobit'sia ot Uzbekistana obsuzhdeniia problemy delimitazii I demarkazii graniz* [Kyrgyzstan sta cercando di raggiungere da Uzbekistan discutere il problema della delimitazione e la demarcazione delle frontiere] <<http://www.fergananews.com/news/20351>> ultima cons.:28.07.2014.

³¹⁰ Azamat BEKTURSUNOV, *Ekspansia tadjhikov na kirgizskoi zemli prodolzhaetsia* [Tagiki espansione a terra del Kirghizistan continua] <<http://www.centrasia.ru/news2.php?st=1363293360>> ultima cons.:20.07.2014.

supplementari. Lo stesso problema esiste tra il Kazakistan e l'Uzbekistan dal 1921, vale a dire da prima della formazione del kazako SSR.

Tale situazione transfrontaliera è un detonatore per le relazioni internazionali ed un elemento fortemente destabilizzante della situazione regionale.

I problemi nel settore militare. Il campo militare è strettamente legato a quello politico, è, per così dire, la sua parte complementare in materia di sicurezza. Esso vale sia per la sicurezza esterna che per quella interna.

Le minacce principali, i pericoli e rischi in campo militare possono essere:

- 1) la riduzione dello stato qualitativo delle forze armate della regione;
- 2) i finanziamenti insufficienti alle strutture difensive, che portano ad un aumento della corruzione nelle alte sfere delle forze armate;
- 3) la mancanza di programmi di aggiornamento per la riconversione e riqualificazione del personale militare;
- 4) l'istituzione e la militanza dei gruppi armati illegali nel territorio della regione e dei paesi vicini;
- 5) gli attacchi terroristici nelle principali città delle repubbliche;
- 6) l'eventuale aggravarsi della situazione in Afghanistan e nello Xinjiang.³¹¹

Negli ultimi anni, il concetto di sicurezza regionale ha subito cambiamenti significativi. Ciò è dovuto principalmente alla nuova realtà del mondo moderno, divenuta evidente dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001. Naturalmente, le variazioni a livello mondiale non possono non influenzare i processi geopolitici dell'Asia centrale e, quindi, e la sua sicurezza regionale.

Come conseguenza delle azioni sconsiderate degli attori globali della politica mondiale, l'Afghanistan è diventata una ferita sanguinante della regione, fattore che si deve continuamente prendere in considerazione nel valutare le questioni della sicurezza regionale. A causa delle accuse di coinvolgimento negli attacchi del Medio Oriente, l'Iraq, l'Iran e l'Afghanistan sono sotto stretta osservazione da parte dei principali attori geopolitici mondiali. L'aumento degli estremismi e delle minacce terroristiche in tutto il mondo da parte dell'Afghanistan e di altri, a partire dal 2001, ha avuto una fondamentale influenza sulla situazione interna dell'Asia centrale, che, come ogni altra regione, non è esente da tale problema.

Insieme con il rapido accumulo di una massa critica di problemi interni, una sfida importante per la sicurezza in Asia centrale è costituita dalle minacce esterne. Quindi, nella regione, l'Islam

³¹¹ Suleimani SHOHZODA, *Nekotorye teoreticheskiye podhody k opredeleniu regiona i regional'nyh makroprozessov vzaimodeistviia* [Alcuni approcci teorici alla definizione della regione e macro-interazioni regionali.], <
<http://www.centralasia.narod.ru/articles/1.htm>> ultima cons.:19.12..2014

radicale ha iniziato a rappresentare una seria minaccia, pronta ad approfittare in caso di destabilizzazione politica e a sfruttare i problemi sociali per screditare i regimi laici al potere; anche il crescente traffico di droga, poi, ha sfruttato questo estremismo religioso³¹².

Ma il pericolo maggiore al di fuori dell'Asia centrale, resta il fattore afgano, che prospetta un ritorno dei talebani al potere in Afghanistan e la sua trasformazione in un centro dell'Islam radicale, connessi con la possibilità di ritiro delle truppe della coalizione del 2014. Si ritiene che i paesi più poveri, che vivono del traffico di droga, vedranno ingranditi i problemi interni come la guerra civile e l'intensificazione del potere dei talebani. Se così fosse, secondo alcuni esperti, il confine meridionale dell'Asia centrale diventerà una fonte costante di minacce alla sicurezza nella regione, soprattutto a causa del numero crescente di rifugiati e clandestini e dei possibili effetti della destabilizzazione dell'Afghanistan³¹³.

La natura mutevole delle minacce internazionali successive al 2001 ha avuto un effetto evidente sul nostro paese. Il Kazakhstan, che era sempre stato considerato un'isola di stabilità in Asia centrale, si è ritrovato a dover affrontare le sfide degli ultimi anni. Il 17 Maggio 2011, per la prima volta nella storia recente di questa repubblica, è avvenuto l'attacco alla città di Aktobe. Ad esso sono seguiti attacchi nei principali centri della regione quali Atyrau, Astana, Almaty, Taraz. Da gennaio al 21 settembre del 2012, in Kazakhstan, sono state condotte cinque operazioni antiterroristiche per neutralizzare i sospetti terroristi, la maggior parte dei quali sono stati uccisi.

I responsabili degli atti terroristici si sono riconosciuti nel gruppo islamico Soldaty Califfato (Jund al Khalifah), che aveva collegamenti con i militanti di Al- Qaeda ed era coinvolto con l'organizzazione terroristica internazionale. Fonti in Afghanistan e Pakistan, hanno riferito che negli ultimi anni vengono inviati da lì combattenti - di solito di etnia kazaka - al fine di reclutare nuovi membri e fare pressione sulle autorità. Dopo questi eventi, il Kazakistan si è mosso verso un riavvicinamento radicale alla Russia e ha aderito all'Unione doganale con questa, iniziando il cammino verso la costruzione dell'Eurasia.

Le autorità kazake non escludono la possibilità che si possa utilizzare il territorio della repubblica per il transito illegale di armi e di droga, anche attraverso le organizzazioni che sono considerate islamiche. Tutto questo suggerisce che il Kazakistan non può rimanere indifferente al

³¹² MALYSHOVA, *Vyzovy besopasnosti v Sentral'noi Azii*, cit., p.7.

³¹³ Vladimir PARAMONOV, *Ugrozy besopasnosti SA i osnovnye szenarii razvitiya regiona*, [Minacce alla sicurezza CA e gli scenari di base della regione, <<http://ceasia.ru/forum/ugrozi-bezopasnosti-tsentralnoy-azii-i-osnovnie-stsenarii-razvitiya-regiona.html>>, ultima cons.:19.12..2013

processo di islamizzazione, che si manifesta anche sotto forma di estremismo religioso, e il pericolo sta nella possibilità che gli islamisti utilizzino il malcontento sociale per imporsi³¹⁴.

Un altro dei problemi più urgenti per la sicurezza in Asia centrale, è oggi l'aumento dei disordini etnici e politici in Kirghizistan, e l'imprevedibilità della sua situazione socio-economica e politica. Nel mese di aprile del 2010, in Kyrgyzstan ha avuto luogo la cosiddetta "rivoluzione Melon", sulla scia delle proteste anti-governative e della lotta per il potere tra i clan del nord e quelli del sud del paese. L'esito della rivoluzione è stata la rimozione dalla carica del presidente Bakiev, lo scoppio di rivolte etniche di massa nel sud del Kirghizistan - dove sono state uccise più di 80 persone – e infine l'istituzione di un regime di repubblica parlamentare con un referendum³¹⁵.

La situazione in Tagikistan è molto simile a quella del Kirghizistan. Nei primi anni del 1990 il paese aveva superato la fase della guerra civile, cui erano seguite proteste e sentimenti di rabbia, d'insoddisfazione e di vendetta per questo periodo difficile. A questa situazione disperata si aggiungevano un'economia molto povera e una mancanza di relazioni favorevoli con i suoi vicini e potenziali alleati (forse con l'eccezione di Iran e Cina)³¹⁶.

Pertanto, la sicurezza regionale – ovvero di tutti gli stati dell'Asia centrale (AC) – crea le condizioni per lo sviluppo dell'area e per minimizzare i rischi e prevenire o eliminare i processi negativi. Le aree della sicurezza nazionale e di quella regionale, in Asia centrale, sono strettamente correlate: un punto debole in uno dei due sistemi provoca inevitabilmente un indebolimento dell'altro. La stabilità interna dell'AC costituisce l'anello debole, ed è interdipendente dal contesto internazionale in cui vivono e agiscono gli Stati della regione. Nell'attuazione della sicurezza, non si può pensare alla completa eliminazione di tutte le forme di rischio per la sicurezza regionale, questo è probabilmente impossibile. Tuttavia, è possibile ridurre al minimo i rischi attuali per non arrivare al limite più distruttivo. Si può concludere che ciò che emerge evidente è la predominanza di cause interne delle minacce alla sicurezza del sistema in Asia centrale. Ciascuno dei fattori di cui sopra, ad oggi, può essere lo sfondo per l'attuazione di scenari negativi per l'intera regione³¹⁷.

³¹⁴ Vitaly NAUMIN, *Problema radikalizazii Islama v Sentral'noi Azii* [Il problema della radicalizzazione dell'Islam in Asia centrale], in *Rossiiskiy sovet po vездunarodnym delam*, Mosca, 2013, p. 44.

³¹⁵ *Revoluzia v Kirgizii*, [La rivoluzione in Kirghizistan] [https://ru.wikipedia.org/wiki/Революция_в_Киргизии_\(2010\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Революция_в_Киргизии_(2010)), ultima cons.:13.08.2014.

³¹⁶ Konstantin SYROEZHKIN, *Sentral'naia Aziia segodnia: vyzovy i ugrozy* [Asia Centrale oggi: sfide e minacce], Almaty, KISI, 2011, p.15

³¹⁷ SHOZHODA, *Nekotorye teoreticheskiye podhody k opredeleniu regiona*, cit.: <http://www.centralasia.narod.ru/articles/1.htm>

La minaccia del terrorismo internazionale e dell'estremismo religioso in Asia centrale

L'inizio del XXI secolo è segnato dalla crescente globalizzazione dell'economia e della politica mondiale. Tuttavia, insieme ai cambiamenti positivi, questi processi hanno intensificato e ampliato notevolmente anche le cosiddette minacce globali e transnazionali, che hanno un impatto significativo sulla formazione dei sistemi di sicurezza globali e regionali. Queste minacce includono il terrorismo internazionale, in aumento in varie parti del mondo.

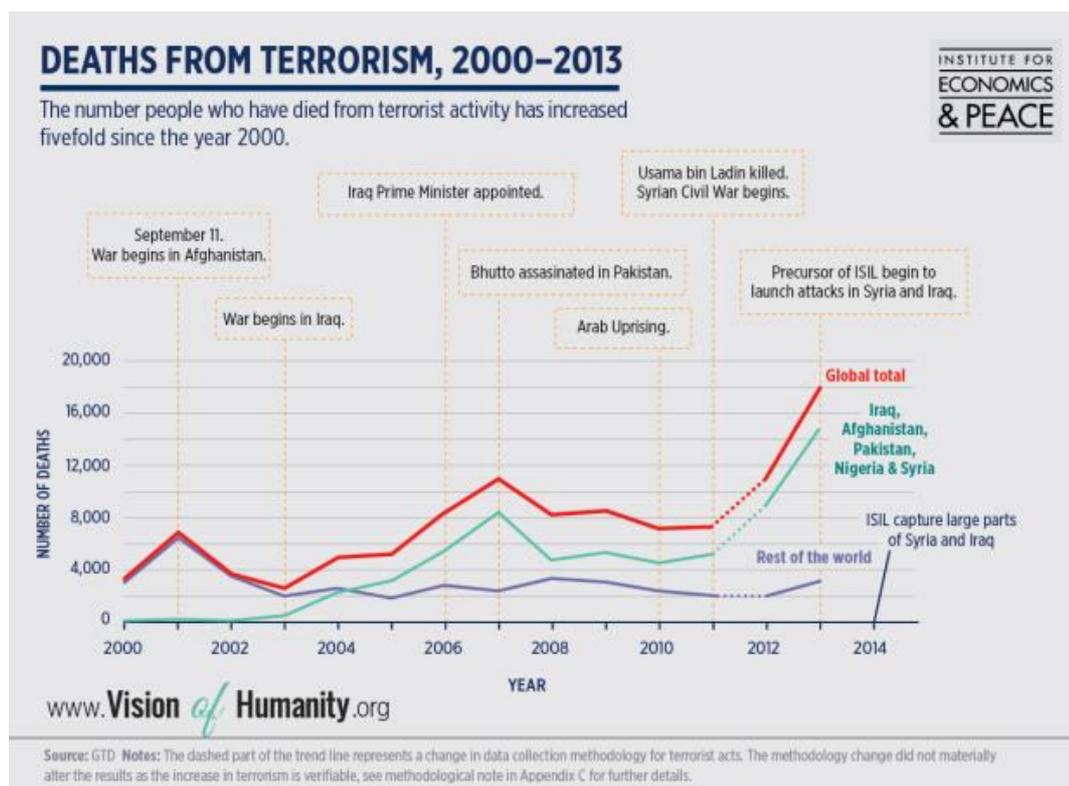


Fig. 3.1 Le morti dovute al terrorismo dal 2000 al 2013

Ciò ha portato all'emergere del cosiddetto "arco di instabilità globale", che comprende anche gli stati post-sovietici dell'Asia centrale. La maggior parte dei paesi del mondo non ha potuto superare da sola le conseguenze e la natura universale di tali pericoli, il che ha portato alla necessità di un miglioramento della cooperazione internazionale, anche nel quadro delle principali organizzazioni internazionali. Gli effetti destabilizzanti di queste minacce transnazionali alla stabilità della regione nel suo insieme e per ogni singolo paese, sono stati riconosciuti dai capi degli stati indipendenti dell'Asia centrale³¹⁸.

³¹⁸ Askar AKAEV, *Diplomatia Shelkogo puti* [Diplomazia della Via della Seta], "Nezavisimaia gazeta", 1999, 10 marzo.

Dall'inizio della seconda metà del 1990, le nuove minacce si sono intensificate, mettendo in pericolo la sicurezza dell'intera popolazione dell'area. Ciò è confermato dagli atti terroristici verificatisi a Osh, Tashkent, Bishkek e Batken tra l'estate e l'autunno del 1999-2000, messi in atto da gruppi terroristici internazionali alleati con i governi locali dell'Uzbekistan. Sotto lo slogan "rinascita islamica", i combattenti hanno indirizzato le proprie azioni alla destabilizzazione della situazione nella regione. Ciò è in gran parte dovuto al fatto che il terrorismo moderno rivendica il ruolo di fenomeno politico indipendente, e la lotta per la redistribuzione di potere, territori e risorse³¹⁹. La prova di ciò è l'idea, attivamente promossa dai fondamentalisti islamici "utopici", di creare uno Stato indipendente in Asia centrale come parte del Califfato islamico. Naturalmente, tali atteggiamenti contribuiscono al crescere dei problemi interni della regione nella fase attuale.

I sostenitori di queste idee applicano diverse tattiche e strategie, il cui obiettivo finale è il fallimento dei programmi a lungo termine delle riforme politiche e socio-economiche della regione, e l'esclusione dal processo di sviluppo globale.

L'eterogeneità del terrorismo e la sua rapida crescita nelle diverse regioni del mondo, nel corso dell'ultimo quarto del XX secolo, è causata da un insieme di motivazioni, sia di carattere universale che locale. Di particolare interesse, qui, è l'analisi della prima tipologia, poiché è evidente che il coinvolgimento attivo dei paesi dell'Asia centrale nei processi di globalizzazione attraverso la modernizzazione delle loro principali istituzioni politiche ed economiche, ha portato alla comparsa di una serie di tendenze nel moderno sviluppo mondiale.

La crescita del terrorismo internazionale e dell'estremismo in Asia centrale, a partire dall'inizio del XX secolo, è una manifestazione della tendenza mondiale agli scontri tra globalizzazione e anti-globalizzazione. Una delle manifestazioni più drammatiche e negative di questi ultimi è appunto il terrorismo internazionale, volto a rallentare e disturbare il processo di globalizzazione.

Di conseguenza, la necessità, in Asia centrale, di politiche di prevenzione per affrontare le cause economiche e sociali del terrorismo, costituiscono una reazione di protesta agli aspetti negativi della fase attuale della globalizzazione.

Questo è di particolare importanza per la regione dell'Asia centrale a causa dell'unicità della sua posizione, all'incrocio delle relazioni geopolitiche eurasiatiche. In termini di geopolitica,

³¹⁹ Nikolai VAVILOV, Askar AKAEVB: Pered lizom ugroz: Sodruzhesto ukrepliaet pozizii , ““Nezavisimaia gazeta”, 2001, 10 novembre.

L'Asia centrale è una regione strategica in cui s'incrociano gli interessi di molti attori delle relazioni internazionali, tra cui gli Stati Uniti, la Russia, la Cina e l'Unione europea³²⁰.

Inoltre, nella regione, giocano un ruolo importante gli interessi dei leader regionali di Pakistan, India e Iran, che vogliono aumentare l'influenza di questa regione del mondo³²¹.

In Asia centrale, il sistema di sicurezza, che è indissolubilmente legato al sistema di sicurezza globale, particolarmente critico è il problema delle cosiddette "nuove sfide". Come tutta la comunità internazionale, gli Stati dell'Asia centrale sono preoccupati per le attività delle varie organizzazioni internazionali terroristiche e delle loro divisioni, dei fondamentalisti islamici radicali e dei gruppi estremisti.

Tra tutti i tipi di terrorismo, il terrorismo religioso, che negli ultimi anni ha subito un cambiamento significativo, ha avuto uno sviluppo particolarmente evidente³²².

I primi movimenti di estremismo e terrorismo in Asia centrale sono stati alimentati non solo dalle risorse ideologiche e socio-culturali interne alla regione, ma anche da quelle esterne - i centri mondiali d'influenza geopolitica. In altre parole, l'ideologia religiosa viene trasformata in uno strumento utile per la difesa degli interessi geopolitici dei centri mondiali influenti³²³. La vicinanza alle aree ad alto potenziale di conflitto (l'Afghanistan e le regioni separate di Xinjiang) è altresì un fattore di destabilizzazione nella regione.

Per quanto riguarda i paesi dell'Asia centrale, il processo di consolidamento dell'ideologia dei gruppi terroristici ed estremisti si è accentuato nel periodo sovietico. Già allora, alcune delle repubbliche facenti ancora parte dell'URSS, avevano un orientamento fondamentalista della popolazione (ad esempio, la regione della Valle di Ferghana dell'Uzbekistan SSR),³²⁴ nonostante la dura divisione tra religione e stato.

Il crescente interesse per la religione e l'esistenza di un vuoto ideologico in quasi tutti gli stati dell'Asia centrale hanno contribuito insieme alla nascita, e alla loro rapida diffusione, di svariate false dottrine e strutture educative di sacerdoti, apparentemente interessati al problema

³²⁰ Aibek TOKTOMUSHEV, *Sentral'naia Azia: kollektivnye usiliia gosudarstv v protivodeistvii ugroze mezhdunarodnogo terrorizma* [Asia centrale: gli sforzi collettivi degli Stati nella lotta contro la minaccia del terrorismo internazionale], "Iadernyi kontrol'"II (2005), p.81.

³²¹ Vladimir PARAMONOV, *Formirovanie geopoliticheskoi situazii v Sentral'noi Azii – vneshnie factory* [Formazione della situazione geopolitica in Asia centrale], <http://www.ca-c.org/journal/cac-07-2000/17.paramonov.shtml>, ultima cons.: 10.10.2014.

³²² Anatolii KOSICHENKO, Maulen ASHIMBAEV, *Sovremennyi terrorizm: vzgliad iz Sentral'noi Azii* [Terrorismo moderno: vista dall'Asia centrale, Almaty, Daik- Press, 2002, p.41.

³²³ KOSICHENKO, *Sovremennyi terrorizm*, p.44..

³²⁴ Sharif SHUKUROV, Rustam SHUKUROV, *Sentral'naia Azia (opyt istorii duha)* [Asia centrale (l'esperienza storica dello spirito)], Mosca, Sentr strategicheskogo planirovaniia Orenburgskogo oblasti, 2001, p.132.

dell'estinzione della religione nella regione dell'Asia centrale³²⁵. La rinascita dei valori religiosi nella società potrebbe portare a norme di comportamento spontanee che esistevano nella regione prima della modernizzazione post-sovietica. Sembra impossibile ripristinare l'equilibrio nel rapporto tra la crescente elite laica e la coscienza religiosa delle masse³²⁶. Questo è accaduto in una dichiarazione post-sovietica, in cui lo stato si proclama laico per evitare interferenze della religione nelle questioni politiche. Tuttavia, questo punto di vista è stato avversato da molti che non erano d'accordo con i percorsi di sviluppo proposti.

In particolare, in alcuni paesi della regione, sin dall'inizio del loro sviluppo indipendente, si è registrata una maggiore attività di varie organizzazioni religiose, per lo più musulmani praticanti, il cui scopo principale era quello di stabilire e costruire uno stato islamico³²⁷.

Va notato che il territorio dell'Asia centrale è diventato un'arena di lotta delle varie forze estremiste religiose straniere, e molte organizzazioni hanno sviluppato e messo in atto programmi a lungo termine per espandere la propria sfera d'influenza nella regione³²⁸.

Dopo l'indipendenza, in Uzbekistan si è verificato un aumento dell'attività dei vari gruppi religiosi politicizzati "Adolat" (Giustizia), "Tovba" (Pentimento), "Islom lashkarlari" (Guerre dell'Islam), e altri. Tutte queste organizzazioni si sono unite per rovesciare il sistema politico esistente e creare uno stato teocratico islamico detto "Califfato"³²⁹.

Negli anni 1995 e 1996, in Uzbekistan e in Kirghizistan, nella zona della valle di Fergana, sono nate cellule dell'organizzazione estremista "Hizb-ut-Tahrir al-Islami"³³⁰. Va detto che un notevole sostegno alla creazione di queste e di altre organizzazioni del fondamentalismo islamico era stato dato dagli islamisti di Afghanistan, Iran e Pakistan.

Così, i terroristi internazionali e, soprattutto, i leader e i seguaci del Movimento Islamico dell'Uzbekistan (IMU in futuro) utilizzano il pretesto delle idee dell'Islam per legarsi ai fenomeni di "terrorismo internazionale", "estremismo", "aggressione" e "traffico di droga".

Il fatto che l'IMU sia strettamente legata al traffico di droga, è confermato dalle forze dell'ordine e dai servizi speciali di Uzbekistan, Kirghizistan e Tagikistan. Ad esempio, nel suo

³²⁵ Maulen KUDAIBERGENOV, *Zhihad po uzbekskiyi ili ob ugroze mezhdunarodnogo terrorizma v Sentral'noi Azii* [Jihad uzbeko o la minaccia del terrorismo internazionale in Asia centrale], "Kazakhstanskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava", III, (2000), p.74,

³²⁶ Sultan AKIMBEKOV, *Islam i problem bezopasnosti Sentral'noi Azii* [Islam e sicurezza problemi in Asia centrale], "Kazakhstan-Spektr", III (21) (2002), p.9.

³²⁷ KUDAIBERGENOV, *Zhihad po uzbekskiyi ili ob ugroze mezhdunarodnogo terrorizma v Sentral'noi Azii*, cit., p. 75.

³²⁸ Bolat AUANASOV, *Geopoliticheskiye i regional'nye aspekty v Kazakhstane* [Aspetti geopolitici regionali in Kazakistan], in *Sentra'naia Azia: dialog civilizazii v XXI veke: Materialy mezhdunarodnoi konferenzii*, Almaty, Baspa, 2003, p. 188

³²⁹ KUDAIBERGENOV, *Zhihad po uzbekskiyi ili ob ugroze mezhdunarodnogo terrorizma v Sentral'noi Azii*, cit., p. 74

³³⁰ Rustam KARIMOV, *Konfliktnyi potentsial v treugol'nike Uzbekistan-Afganistan-Tazhikistan* [Il potenziale di conflitto nel triangolo di Uzbekistan - Afghanistan - Tagikistan] "Sentral'naia Azia i Kavkaz", III (1999), p.47.

intervento durante gli eventi di Batken, il vice presidente del Consiglio di sicurezza del Kirghizistan A. Mamaev ha osservato che il gruppo di combattenti dell'IMU stabilitosi nel sud del Kirghizistan controllava il 70% del traffico dei farmaci che attraversava il territorio di questo paese. Inoltre, a partire dal 1998, Batken è stato il punto di transito principale per il trasporto di droga dall'Afghanistan e dal Tajikistan³³¹.

L'obiettivo principale dell'IMU è quello di rovesciare i regimi laici in Asia centrale, e di dar vita all'Emirato islamico in Uzbekistan e in Kirghizistan³³². Uno dei motivi principali della diffusione di queste idee, insieme con l'influenza di una situazione socio-economica complessa nei paesi dell'Asia centrale, è la mancanza di istituti di formazione e d'istruzione qualificati dell'Islam ufficiale. Ciò ha portato alla penetrazione incontrollata di missionari religiosi con idee radicali nei paesi della regione, e all'invio degli studenti dell'Asia centrale verso istituzioni islamiche straniere. L'esperienza ha dimostrato che tali collegamenti sono molto discutibile, e talvolta pericolosi³³³.

Per quanto riguarda il "Hizb-ut-Tahrir al-Islami", una delle sue principali attività in Asia centrale consiste nel sabotaggio deliberato e nell'incarico di reclutare sostenitori nella regione, in particolare nella valle di Fergana. Essi hanno il compito di giustificare con la copertura ideologica attività pratiche di estremisti e terroristi, così come la mobilitazione sociale e politica dei sostenitori. Ciò consiste nel diffondere opuscoli di propaganda e libri, anche in russo.

Spesso oggetto di aggressione da parte degli estremisti religiosi sono le istituzioni politiche e le strutture di potere dei paesi dell'Asia centrale, presentate dagli estremisti come "infedeli", in quanto rappresentano il principale ostacolo alla creazione delle fondamenta dell'ordine islamico³³⁴.

Allo stesso tempo, gli attacchi estremisti e gli atti terroristici non si basano sulle dottrine ideologiche che proclamano, ma su attività pratiche, quando diventano un'arma contro la politica del regime politico attuale.

Al momento, quasi tutti i paesi dell'Asia centrale hanno riconosciuto l'attività di "Hizb-ut-Tahrir" come illegale. La più chiara è la posizione del Kazakistan, messo sempre più di fronte alle aspirazioni concrete degli attivisti dell'organizzazione. Secondo gli esperti kazaki, bisogna riconoscere che "Hizb-ut-Tahrir" è una delle più pericolose organizzazioni estremiste

³³¹ Karim ALIMOV, Sabit KAHAROV, *Mezhdunarodnye pravovye sredstva bor'by protiv mezhdunarodnogo terrorizma*. [Mezzi legali internazionali di lotta contro il terrorismo internazionale], Tashkent, 2003, p.33.

³³² Aras ZHANGIR, *Chetvertaia mirovaia voina: Informacionno-analiticheskiy spravochnik po negosudarstvennym sistemam*. [La quarta guerra mondiale], Mosca., Arstel', 2003, p. 161.

³³³ Ikbalzhan MIRSAITOV, *K voprosy o protivodeistvii rasprostraneniu idei "Hizb-ut-Tahir" v Kyrdzistane* [La questione della lotta contro la diffusione del concetto di "Hizb-ut-Tahrir", in Kirghizistan], "Kazakstan-Spekt'r" II (2006), p.37.

³³⁴ Zakir ARUHOV, *Ekstremizm v sovremennom islame* [Estremismo nell'Islam moderno], Mahachkala, 2001, p.42.

internazionali nella regione, ampiamente utilizzata nel grande gioco geopolitico come mezzo per influenzare il governo locale.

Politici e statali hanno adottato misure rigorose per le forze dell'ordine in Uzbekistan nei confronti dei terroristi e degli estremisti religiosi, molti dei quali, sfuggendo alle accuse, si sono trasferiti nei territori confinanti in Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, da dove continuano a controllare le attività criminali dei propri seguaci.

Il deflusso di gran parte dei membri di queste organizzazioni dall'Uzbekistan ha richiesto che i loro organizzatori e dirigenti adottassero misure adeguate per reclutare nuovi sostenitori per queste organizzazioni, al fine di creare quella comunità mondiale per attirare l'attenzione del grande pubblico, dei media e delle organizzazioni internazionali per i diritti umani. Il metodo più redditizio e conveniente di attuare i loro obiettivi è stato il coinvolgimento nei movimenti religiosi estremisti della popolazione femminile.

Oggi, gli ideologi di questi movimenti non solo riconoscono l'uguale partecipazione delle donne al processo politico, ma le considerano anche come i propagandisti e reclutatori più efficaci, perché fanaticamente devote al loro movimento e quasi impunte. La scelta delle sostenitrici attive si concentra sulle mogli, sorelle, madri e parenti delle persone condannate per attività religiose estremiste, che hanno il più sviluppato senso della famiglia e della maternità. L'esperienza dimostra che, nella maggior parte dei casi, i membri della famiglia condividono pienamente il punto di vista e le idee dei loro parenti, capofamiglia, padri, figli e fratelli, condannati in nome dello Stato e della società, e per questi motivi, rappresentano il terreno più fertile per il lavoro di reclutamento e di coinvolgimento nelle file dei movimenti religiosi estremisti. Tali fatti si registrano in Namangan, Ferghana, Kashkadarya e in altre regioni dell'Uzbekistan.

Per queste e altre ragioni, le forze dell'ordine delle repubbliche dell'Asia centrale, in futuro, saranno inevitabilmente chiamate ad affrontare le nuove generazioni di reclute tra le fila degli estremisti.

Si considerano ora i fattori che contribuiscono alla diffusione del terrorismo in Asia centrale. La crescita del terrorismo in questi paesi avviene nell'aumento generale del numero delle sue manifestazioni nel mondo. Secondo un sondaggio, sono le seguenti le ragioni della crescita del terrorismo in Asia centrale³³⁵:

³³⁵ Viacheslav NIKOV, Statistika po terrorizmu v mire v 2006 godu kraine neuteshitel'na. <<http://www.lentacom.ru/comments/7013.html>>, ultima cons.:08.10.2014..

- 26% il deterioramento dello stato socio-economico della popolazione;
- 19% il rafforzamento dei gruppi criminali;
- 13% la stratificazione della popolazione in base alle proprietà;
- 8% le attività religiose a livello nazionale e i gruppi estremisti;
- 8% la posizione di confine e la vicinanza a territori coinvolti da guerre e conflitti etnici;
- 7% l'aumento del tasso di disoccupazione;
- 7% l'afflusso di migranti provenienti dai paesi limitrofi;
- 5% la crescita della coscienza nazionale e del numero di gruppi etnici che lottano per esclusività della nazione;
- 4% l'attività o l'influenza di gruppi terroristici stranieri;
- 3% i fattori di discriminazione nei confronti delle singole comunità etniche.

Tutti questi fattori non conducono necessariamente al terrorismo, ma, combinati tra loro e interagendo con tutti i tipi di conflitti, come quelli religiosi, e in assenza di una cooperazione sufficiente tra le forze dell'ordine e di una base normativa della lotta contro il terrorismo, esso diventa più probabile.

Come indicato nelle statistiche, parlando dei fattori che favoriscono la diffusione in Asia centrale dell'estremismo e del terrorismo, si deve prima di tutto tener conto dello sfavorevole contesto politico e socio-economico dei paesi della regione.

Si registra un aumento significativo del processo di criminalizzazione della lotta politica nella regione. Esso si riflette nella partecipazione attiva dei gruppi criminali alla lotta per il potere statale, nel desiderio di redistribuzione delle risorse vitali e delle risorse naturali e nella crescita della componente nazionale nella formazione della borghesia e dell'imprenditorialità.

L'instabilità della regione influenza anche la crescita della disoccupazione e l'emergere di gravi problemi economici, soprattutto nelle grandi città con composizione multi-etnica e religiosa. Il sentimento separatista che contribuisce all'estremizzazione dei confini etnici e religiosi, congiunto con le rivendicazioni territoriali e politiche di una nazione o di una religione sulle altre, si contrappone col desiderio di costruzione di un unico paese con una sola religione. Se non si tiene conto pienamente di questa situazione, capire le cause di molte manifestazioni del terrorismo è impossibile, ma non è facile, perché si tratta di meccanismi che operano profondamente e inconsciamente.

Sebbene negli ultimi anni, nella regione, si siano moltiplicate le manifestazioni tradizionali del terrorismo e dell'estremismo sotto forma di attacchi armati contro le strutture governative da parte dei rappresentanti delle organizzazioni e dei gruppi, fatta eccezione per pochi casi, esse restano quasi inosservate. Tuttavia, si è notato che, insieme ad esse, è cresciuto anche il numero

di varie proteste da parte della popolazione dei paesi dell'Asia centrale, alcune delle quali hanno portato a un confronto aperto con gli attuali governi. Ciò vale soprattutto per il Kirghizistan, dov'è avvenuto un cambiamento della classe dirigente che più tardi, nel novembre del 2006, ha condotto alla Costituzione del paese. Va notato che una situazione analoga potrebbe essere sfruttata da alcune delle organizzazioni estremiste.

Il capo del Centro anti terroristico del CSI Myl'nikov B.A. ha individuato i seguenti fattori come determinanti nella dinamica delle tendenze pericolose nei territori post-sovietici, in particolare nei paesi dell'Asia centrale³³⁶:

- la crisi economica e sociale, la disoccupazione e l'impoverimento della maggioranza della popolazione;
- l'aumento dei sentimenti di nazionalismo, l'intolleranza etnica, l'estremismo religioso e il sentimento separatista;
- un accresciuto senso del disordine sociale e di insicurezza in gran parte della popolazione;
- la perdita di molte figure di riferimento per l'ideologia e la vita spirituale, la distruzione dei valori morali tradizionali dell'Islam e l'inasprirsi dell'aggressività;
- l'aumento della criminalità, il decadimento dell'autorità, della legge, e della fede, e della loro capacità di garantire la sicurezza dei cittadini, e la restrizione dei diritti e delle libertà;
- l'intensificarsi del traffico di droga e di armi;
- l'inefficienza del potere esecutivo.

Infine, è necessario menzionare un altro elemento che contribuisce all'instabilità della regione e dunque alla minaccia del terrorismo internazionale: gli interessi contrapposti, la poca fiducia e le tensioni tra le repubbliche dell'Asia centrale ostacolano i processi d'integrazione, in particolare nel settore politico-militare, necessari per il consolidamento politico e la resistenza collettiva contro il terrorismo internazionale.

E' importante considerare la prevalenza dei processi nazionalisti su quelle che sono le necessità economiche, i valori politici, spirituali e morali, nazionalismo inteso in senso massimalista e non basato su esigenze reali. L'integrazione è ostacolata dal desiderio di alcune nazioni o gruppi religiosi di preservare la propria identità nazionale (religiosa) e dall'intransigenza verso le culture e i modi di vita stranieri.

³³⁶ Boris MYL'NIKOV, *Edinstvo – zalog uspeha* [Unità - la chiave del successo], "Pogranichnik Sodruzhestva, I (2004), p.48-51

Le componenti che contribuiscono al crescere dell'instabilità, e dunque del terrorismo, sono connesse con un aumento della criminalità e con la sempre maggiore tendenza a risolvere questi contrasti con la forza, insieme ad una scarsa efficienza dell'apparato statale e delle forze dell'ordine.

Pertanto, il potenziale per l'esistenza di gruppi terroristici in Asia centrale è influenzato da fattori sia interni che esterni. La ricercatrice kazaka K. Baizakova individua i seguenti:

- fattori interni: il basso tenore di vita, la cattiva situazione socio-economica globale della regione dell'Asia centrale e lo squilibrio della sicurezza sociale, che minacciano il rafforzamento di elementi radicali ed estremisti;

- fattori esterni: il forte sostegno finanziario esterno alle organizzazioni terroristiche, l'instabilità politico-militare in Afghanistan e in Medio Oriente e l'impatto negativo della sfavorevole situazione geopolitica, il traffico di droga³³⁷.

Insieme alle ragioni dell'intensificarsi dei fenomeni del terrorismo, bisogna considerare anche le condizioni favorevoli per esso. Parlando dei problemi del terrorismo internazionale in Asia centrale, i ricercatori kazaki R. Burnashev e Chernykh considerano le seguenti questioni:

- la debolezza degli Stati dell'Asia centrale e la mancanza di strutture complesse per la sicurezza regionale lasciano spazio sufficiente per le attività di attori non statali;

- la lotta al terrorismo è al centro del discorso della comunità internazionale, ma non tiene conto della natura specifica del particolare contesto moderno dell'Asia centrale, e ciò crea le condizioni favorevoli per la sua diffusione³³⁸.

Il Centro di programmi anti-terrorismo ritiene che i paesi dell'Asia centrale siano oggetto costante delle attività delle organizzazioni terroristiche internazionali. "Gli obiettivi principali di queste organizzazioni in Asia centrale sono:

- la messa in atto di azioni sovversive e terroristiche per destabilizzare la situazione generale;

- l'utilizzo dei territori di questi stati come una sorta di punto di partenza per attività sovversive nei confronti di quelli confinanti (Russia, Cina, Afghanistan);

- l'attività ideologica e di propaganda tra la popolazione locale, anche al fine di reclutare potenziali autori di atti terroristici "³³⁹.

³³⁷ Kuralai BAIZAKOVA, *Vyzovy i ugrozy terrorizma v Sentral'noi Azii i vozmozhnosti sotrudnichestva v ramkah regional'nyh organizazii* [Le sfide e le minacce del terrorismo in Asia centrale e la possibilità di cooperazione nel quadro delle organizzazioni regionali], in *Aktual'nye problem bezopasnosti i sotrudnichestva v Kaspiisko-Sentral'noaziatskom regione*, Almaty, KISI, 2013, p. 150.

³³⁸ Irina CHERNYKH, Rustam BURNASHEV, *Sek'uritizazia: mezhdunarodnyi terrorism v Sentral'noi Azii*. [Cartolarizzazione del terrorismo internazionale in Asia centrale] <<http://studies.agentura.ru/centres/cap/internationalterrorism/>> ultima cons.: 25.10.2014.

³³⁹ *Spezifika proiavlenii terrorizma i ekstremizma v Sentral'noi Azii* [Specificità del terrorismo e dell'estremismo in Asia centrale] <<http://studies.agentura.ru/centres/cap/report2004/>>, ultima cons.:28.10.2014.

Così, nella considerazione delle minacce alla sicurezza non tradizionali, sono necessari strumenti di ricerca che garantiscano lo sviluppo sostenibile dello Stato.

L'efficacia della lotta contro il terrorismo dipende da molti fattori:

- completezza e obiettività nell'individuare e affrontare le cause e le condizioni favorevoli al terrorismo, o, al contrario, quelle che lo ostacolano;
- creazione di mezzi e di unità tecniche speciali impegnate nella lotta contro il terrorismo;
- un alto livello di sviluppo e di efficienza del sistema nazionale in grado di contrastare tali minacce;
- sensibilizzazione della popolazione sui pericoli del terrorismo.³⁴⁰

Ognuno dei paesi dell'Asia centrale ha adottato una serie di misure volte a combattere il terrorismo e l'estremismo. Esse si possono suddividere in due gruppi:

- a) misure nazionali, messe in atto da ciascun paese sul proprio territorio;
- b) misure collettive, attuate nel quadro della cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale.

Tuttavia, tali misure non possono essere ritenute sufficientemente efficaci. Ciò si spiega con il fatto che poca attenzione è stata rivolta alle misure preventive, soprattutto per quanto riguarda l'eliminazione dei fattori e delle condizioni di sviluppo interno che contribuiscono alla manifestazione del terrorismo e dell'estremismo in questi paesi.

L'analisi delle iniziative politiche e normative in Asia centrale, secondo il ricercatore EG Lyakhov, mostra gravi carenze e omissioni nella formazione di una comune politica anti-terroristica.

In primo luogo, non esiste un documento con una definizione chiara e specifica del fenomeno del terrorismo. E così, la mancanza di un'interpretazione comune si riflette sul lavoro operativo, a causa della controversia sulle competenze dei vari reparti e servizi.

In secondo luogo, non è dato un sistema di classificazione delle diverse manifestazioni del terrorismo, mentre invece ogni caso andrebbe considerato come un atto di terrorismo specifico con il suo specifico scopo, i metodi di attuazione, la natura e l'entità delle sue conseguenze. In terzo luogo, c'è molta confusione tra i concetti di "terrorismo" ed "estremismo", e talvolta anche di "separatismo". La maggior parte dei documenti si riferiscono a fenomeni analoghi e affini, quando in realtà si tratta di problemi qualitativamente diversi³⁴¹.

³⁴⁰ BAIZAKOVA, *Vyzovy i ugrozy terrorizma v Sentral'noi Azii*, cit., p. 150.

³⁴¹ Evgenii LIAHOV, *Terrorism i mezhdunarodnye otnoshenie* [Terrorismo e Relazioni Internazionali], Mosca, Mezhdunarodnye otnoshenia, 2001, p. 57.

Il terrorismo costituisce una vera e propria minaccia per la sicurezza regionale e internazionale, e impone l'urgenza di rafforzare ulteriormente il coordinamento e la cooperazione dell'intera comunità mondiale per combattere questo male moderno. Ad oggi, i paesi dell'Asia centrale, all'interno della CSTO (Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva), SCO (Organizzazione di Shanghai per la cooperazione) e CICA (Conferenza sulle misure di interazione e rafforzamento della fiducia in Asia), hanno formato il quadro giuridico e organizzativo per tale interazione.

Di grande importanza è l'istituzione nel novembre 2000, da parte dei capi degli Stati membri, del Centro Anti-terrorismo della CSI (ATC), un organismo permanente specializzato con lo scopo di coordinare l'interazione tra gli organismi competenti in materia di lotta contro il terrorismo internazionale e l'estremismo. Nel 2001, nella città di Bishkek, è stato lanciato il Gruppo Operativo Regionale che, il 7 ottobre 2002, durante il summit di Chisinau, è stato dichiarato parte dell'ATC con lo scopo di sviluppare e realizzare programmi antiterroristici.

La CSTO si conforma alla mutata situazione geopolitica, portando gli Stati membri ad adottare misure concrete per la creazione di un sistema di organi sussidiari della Collective Security Treaty Organization e coordinare le capacità collettive e i meccanismi multilaterali per la gestione dell'immigrazione clandestina e delle attività anti-terrorismo e anti-droga. Insieme a questa forza collettiva per contrastare il terrorismo e l'estremismo, si sono formati anche gruppi regionali per rispondere rapidamente ad eventuali manifestazioni terroristiche³⁴².

Un meccanismo importante per la cooperazione regionale e la sicurezza nella lotta contro il terrorismo internazionale, il separatismo e l'estremismo è la SCO. La cooperazione in materia di lotta contro il terrorismo è un'attività chiave della SCO e anche l'elemento portante di questa organizzazione internazionale. Sin dall'inizio, infatti, essa costituiva uno dei suoi obiettivi principali, così, già nel 2001, al vertice della fondazione della SCO venne firmata la Convenzione sulla lotta al terrorismo, separatismo ed estremismo³⁴³.

Questo documento non si limita alla definizione dei fenomeni terroristici, ma individua anche le aree e le forme di contrasto specifiche. La Carta della SCO, adottata nel 2002 in occasione del vertice di San Pietroburgo, indica come priorità "una lotta congiunta contro il terrorismo, il

³⁴² Murat LAUMULIN, *Sovremennaia geopoliticheskaia situazija i perspektivi ODKB* [L'attuale situazione geopolitica e le prospettive della CSTO] <http://2004-2010.iwep.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=2761&Itemid=63>, ultima cons.:05.09.2014

³⁴³ *Konvenzija o bor'be s terrorismom, separatizmom i ekstremizmom* [Convenzione sulla lotta al terrorismo, separatismo ed estremismo] <<http://www.sectSCO.org/RU123/show.asp?id=82>>, ultima cons.:26.07.2014..

separatismo e l'estremismo in tutte le loro manifestazioni, contro il traffico di droga e di armi, l'immigrazione clandestina e ogni altra attività criminale transnazionale"³⁴⁴.

Successivamente, nel quadro della SCO, è stata istituita la Struttura Anti-Terroristica Regionale, un organo permanente creato per facilitare il coordinamento e l'interazione tra le autorità competenti degli Stati membri della SCO. Fin dalla sua fondazione, i paesi partecipanti hanno condotto diverse simulazioni antiterrorismo congiunte.

La formazione di barriere anti-terrorismo, anti-droga e di sicurezza finanziaria intorno all'Afghanistan è un altro dei più importanti compiti della SCO. Attualmente, tutti i membri della SCO, nessuno escluso, sono interessati ad una rapida risoluzione della questione afgana.

La strategia di sicurezza della SCO è di solito associata con la struttura anti-terroristica regionale, le cui attività sono dirette allo sviluppo di azioni comuni per contrastare il terrorismo e l'estremismo nel quadro del progetto di integrazione, ma si concentrano maggiormente sui compiti relativi all'informazione, l'analisi e il coordinamento. Secondo gli esperti, la SCO, in un prossimo futuro, dovrà decidere gli obiettivi per risolvere i problemi riguardanti la situazione afgana. In particolare, sarà necessario stabilire stretti contatti tra la SCO e i relativi servizi antiterroristici dell'Afghanistan³⁴⁵.

La lotta contro il terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni è uno degli obiettivi della CICA³⁴⁶. Nel primo vertice della CICA, tutti i paesi della regione asiatica hanno definito il terrorismo internazionale come un male globale, e adottato la Dichiarazione per contrastare il terrorismo e per promuovere il dialogo tra le civiltà³⁴⁷.

Il quadro giuridico internazionale per la lotta contro il terrorismo è attualmente ben lungi dalla perfezione, il che è dovuto principalmente al fatto che non esiste un unico approccio al problema. A questo proposito, è importante considerare l'esperienza della cooperazione di varie organizzazioni internazionali.

Nella lotta contro il terrorismo internazionale, oltre ai meccanismi già citati, si deve prestare attenzione ad altri aspetti, quali:

- l'intolleranza verso il sostegno o il riconoscimento di atti terroristici;
- una definizione chiara di terrorismo, secondo criteri che dovrebbero essere definiti dalle

Nazioni Unite;

³⁴⁴ *Hartia Shanhaiskoi organizazii sotrudnichestva* [La Carta della Shanghai Cooperation Organization], <<http://www.sectsc.org> <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/06/106755.shtml>>, ultima cons.:30.07.2014

³⁴⁵ BAIZAKOVA, *Vyzovy i ugrozy terrorizma v Sentral'noi Azii*, cit.,p. 152.

³⁴⁶ *Almatinskyi akt. Almaty, 2002*, [Almaty Act. Almaty, 2002 Coll. documenti e materiali], Astana, Elorda, 2002, p. 346- 358

³⁴⁷ *Deklarazija SVMDA ob ustranении terrorizma I sodeistvii dialogu mezhdru zivilizacijami. Almaty, 2002*. [Dichiarazione CICA sull'eliminazione del terrorismo e promozione del dialogo tra le civiltà], Almaty-Mosca, 2003. p. 256.

- il miglioramento della cooperazione tra le forze dell'ordine e un maggiore controllo sul traffico di droga e sulla proliferazione di armi di piccolo calibro;

- il consolidamento della lotta contro la povertà.

Un punto importante nella lotta contro il terrorismo consiste nell'adozione di misure legislative adeguate adottate a livello statale. Tuttavia, ogni paese sente in modo diverso la minaccia del terrorismo, e il terrorismo si manifesta in modi specifici in ognuno di essi, cosa che rende molto difficile e lontana la possibilità di una rapida unificazione della legislazione anti-terroristica valida per tutti gli stati.

L'efficacia della lotta contro il terrorismo dipende da molti fattori: l'integrità e l'obiettività per individuare e affrontare le cause e le condizioni favorevoli al terrorismo, o, al contrario, quelle che lo ostacolano; il livello di equipaggiamento e la formazione di unità tecniche e speciali impegnate nella lotta contro il terrorismo; il grado di sviluppo e di efficienza del sistema nazionale per contrastare le minacce; la sensibilizzazione del pubblico ecc.

3.2. I problemi specifici di sicurezza interna nella regione dell'Asia centrale

L'Asia centrale continua ad essere una zona interessata da molti problemi impellenti e sfide del nostro tempo. La situazione nella regione è caratterizzata dall'aumento di vari tipi di conflitti inter-statali e da un basso livello di cooperazione, ostacolo principale all'integrazione degli Stati.

Il problema della crescita del traffico di droga, della criminalità organizzata e dell'immigrazione clandestina

Insieme a molti problemi politici, territoriali ed economici irrisolti, l'Asia centrale ha visto aumentare le minacce alla sicurezza, come il traffico di droga, l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata.

Il problema del traffico di droga in Asia centrale rimane un serio fattore di destabilizzazione. La posizione geografica della regione, posta al confine con l'Afghanistan, la rende luogo di transito per le droghe "pesanti". Negli ultimi anni, l'Afghanistan è diventato leader mondiale nella produzione di un determinato gruppo di droghe (cannabinoidi: marijuana, hashish, olio di hashish)³⁴⁸.

³⁴⁸ Irina KOMISSINA, *Severernyi marshurt smerti* [Il percorso a nord della morte] // <<http://www.oborona.ru/includes/periodics/geopolitics>>, ultima cons.: 07.01.2015.

Uno dei tre veicoli principali del traffico di droga in Afghanistan è costituito dalla “via del nord” (Afghanistan - Asia Centrale - Russia - Europa). La situazione comune ai paesi interessati è caratterizzata dal volume crescente del transito illegale e della vendita di droga afgana, dall’alto tasso di tossicodipendenza, dall’incidenza sempre maggiore dell’HIV e da un aumento dei tassi di criminalità. Attraverso la cosiddetta “via del nord”, costituita nei primi anni del 1990, la droga dall’Afghanistan entra negli stati confinanti - Tagikistan, Uzbekistan e Turkmenistan – e qui sparisce, in parte esportata legalmente come farmaco, in parte utilizzata per il traffico illegale³⁴⁹.

Il confine più vulnerabile da questo punto di vista è quello con il Tagikistan³⁵⁰. Nel 2010, circa 90 tonnellate di eroina prodotta in Afghanistan sono arrivate in Asia centrale, principalmente attraverso il Tagikistan. La situazione attuale non lascia sperare in meglio. La povertà e l’elevata disoccupazione contribuiscono all’aumento del traffico di droga nella regione. Un ruolo importante nel funzionamento della “rotta del nord”, inoltre, è svolto dai legami etnici fra i tagiki del nord dell’Afghanistan e quelli emigrati in Russia. Circa il 60% dei farmaci è importato dalla Russia attraverso l’Asia centrale³⁵¹, il resto va in Europa. Oppiacei afgani provenienti da Kirghizistan, Tagikistan e Kazakistan stanno arrivando anche alla Cina.

Oltre ai problemi menzionati, il contrabbando di droga ha per la regione dell’Asia centrale numerose conseguenze sociali e politiche negative, prima fra tutte lo sviluppo della corruzione. La corruzione crea le condizioni favorevoli per il commercio illecito di droga e, se lasciata incontrollata, può destabilizzare l’economia e il sistema politico e sociale e, infine, diventare una minaccia per la pace e la sicurezza della regione.

In Kirghizistan, il numero effettivo dei tossicodipendenti nel paese è dieci volte superiore alla cifra ufficiale di 10 mila persone. La maggior parte dei tossicodipendenti fa uso di eroina, che comporta importanti problemi di salute e in particolare, la crescita delle infezioni da HIV. Gli esperti europei dicono che “il sessantacinque per cento dei nuovi pazienti con infezione da HIV è il risultato dell’uso dell’ago tra i tossicodipendenti”³⁵².

³⁴⁹ Vitalyi VOLKOV, *Afganistan-Rossia: severnyi marshrut afganskogo geroina* [Afghanistan - Russia: percorso a nord per l'eroina afgana], < <http://www.gundogar.org> > ultima cons.: 02.07.2014

³⁵⁰ *Global'naia trgovlia afganskimi opiatami, Ozenka riskov 2011. Upravlenie Organizazii Ob'edinykh Nazii po narkotikam i prestupnikom, iul', 2011* [Il commercio globale di oppiacei afgani, 2011. Rapporto di valutazione dei rischi. L'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC)]. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global_Afghan_Opium_Trade_JUL11_Russian.pdf, ultima cons.: 11.07.2014.

³⁵¹ Richard VAIZ, *Vzgliad na voinu s narkotikami v Sentral'noi Azii* [Uno sguardo alla guerra alla droga in Asia centrale] <http://russian.eurasianet.org/node/59209>, ultima cons.: 25.05.2014.

³⁵² VAIZ, *Vzgliad na voinu s narkotikami v Sentral'noi Azii*, cit., < <http://russian.eurasianet.org/node/59209> >, ultima cons.: 25.05.2014.

Una motivazione indiretta della crescente corruzione in Asia proviene anche dalla scarsa efficacia dell'applicazione della legge, come dimostra il significativo calo dei sequestri di droga degli ultimi anni nella regione.

Altra componente importante dei rischi alla sicurezza connessi con il traffico di droga è la nascita di potenziali conflitti nella regione. Secondo gli specialisti, l'evidente tendenza globale degli ultimi due decenni, è che nelle aree di produzione e di transito di droga, i produttori di droghe hanno un interesse diretto a mantenere l'instabilità del regime.

Entro la fine del 1990, il processo d'integrazione delle comunità organizzate associate alla produzione e al trasporto di stupefacenti verso i mercati mondiali, così come alla distribuzione locale, è entrato in una nuova e più pericolosa fase. Le operazioni di narcotraffico nella regione dell'Asia centrale sono coordinate da un gruppo criminale organizzato (GCO)³⁵³.

Esso è entrato ben presto nel commercio internazionale di droga attraverso la specializzazione: parte del GCO è specializzata nel contrabbando di stupefacenti provenienti dall'Afghanistan, altri membri sono invece impegnati nella loro distribuzione verso i paesi della CSI e, per una parte importante, verso la Russia.

Secondo una tendenza degli ultimi dieci anni, cresce sempre di più l'interazione del GCO con le organizzazioni radicali islamiche che operano nella regione. Si tratta dell'interazione con il Movimento islamico dell'Uzbekistan (IMU), con il Partito islamico del Turkestan, e con l'Organizzazione per la Liberazione del Turkestan orientale, che strumentalizzano tutti il narcotraffico per finanziare le proprie attività illegali. Si può effettivamente parlare di una fusione tra i gruppi criminali transnazionali che controllano i traffici di droga e i gruppi terroristici e le reti estremiste esistenti in Asia centrale. Infatti, i primi sono interessati a utilizzare il potente sistema di reti e infrastrutture usato dagli estremisti per garantire il transito della droga, i secondi a finanziare attraverso di essi le proprie attività. E' possibile che in futuro i gruppi terroristici islamici prendano sotto il loro pieno controllo l'intero traffico di droga dell'Asia centrale.

E' importante anche tener conto del fattore della concorrenza tra strutture criminalizzate tribali per il controllo del traffico di droga. Gli scontri etnici nel sud del Kirghizistan, nella primavera del 2010, hanno portato a un conflitto all'interno del GCO tra l'etnia kirghiza e quella uzbeka per il controllo delle rotte della droga che attraversano questa parte del paese. Un altro focolaio si è verificato nell'autunno del 2010 nella valle di Rasht in Tagikistan, dove è stata effettuata un'operazione militare contro i militanti islamici durata più di due mesi. Anche i

³⁵³ KOMISSINA, *Severernyi marshurt smerti*, cit., <<http://www.oborona.ru/includes/periodics/geopolitics>>, ultima cons.: 07.01.2015.

disordini alla fine del 2011 nella città kazaka di Zhanaozen, che, come si è scoperto, gestisce uno dei tre percorsi principali utilizzati per il traffico di droga afghana dal Tagikistan alla Russia attraverso il Kazakistan, sono stati in gran parte associati al traffico di droga, e più precisamente, agli interessi di quei gruppi che garantiscono il traffico di droga dall'Afghanistan verso la Russia e l'Europa.

Una delle tendenze più pericolose è prospettata dallo studioso Alain Deleto³⁵⁴. Egli considera la possibilità di un replicarsi della situazione dell'America Latina anche in Asia centrale. Esiste infatti una somiglianza allarmante nelle condizioni geografiche e nel modo di agire dei produttori di droga in queste due regioni.

Si può quindi concludere che il traffico di droga dall'Afghanistan attraverso l'Asia centrale ha un impatto negativo sempre più grave sulla sicurezza nazionale e regionale di questi territori, nei termini di una destabilizzazione costante. Inoltre, il problema del narcotraffico è strettamente collegato con quello dell'immigrazione clandestina e del traffico umano attraverso la stessa "rotta del nord".

A questo proposito, i paesi dell'Asia centrale prestano particolare attenzione allo sviluppo della cooperazione internazionale e regionale nella lotta contro il traffico di droga. Si consideri l'esempio del Kazakistan. A livello nazionale, il quadro normativo attuale della Repubblica del Kazakistan consente di monitorare efficacemente il commercio legale di stupefacenti e di ostacolarne il transito illegale. Nel 2005, è stata approvata una strategia per la lotta contro l'abuso e il traffico di droga nella Repubblica del Kazakistan per il periodo 2006-2014³⁵⁵. Le principali linee della strategia riguardano un potenziamento della prevenzione, la cura e la riabilitazione dei tossicodipendenti, la lotta contro il traffico di droga, il rafforzamento della cooperazione tra le agenzie competenti e il coinvolgimento attivo delle istituzioni pubbliche. E nel 2008, la legge penale è stata modificata in favore di un aumento delle sanzioni fino all'ergastolo per contrabbando e traffico di droga e per il coinvolgimento dei minori.

Il Kazakistan è fermamente convinto che la cooperazione tra i paesi della regione, insieme con la partecipazione delle organizzazioni internazionali, prenderà misure efficaci nella lotta contro questo male comune. Per ciò che riguarda la cooperazione a livello globale e regionale, il Kazakistan ha ratificato tutte le principali convenzioni delle Nazioni Unite in questo settore: la

³⁵⁴ Alesandr SHUSTOV, *Central'naia Azia: geopolitika narkotrafika* [Asia centrale: Geopolitica del traffico di droga], <http://www.fondsk.ru/news/2010/10/30/centralnaja-azija-geopolitika-narkotrafika-777.html>, ultima cons.: 10.10.2014

³⁵⁵ *Strategia bor'by s narkomaniei I narkobiznesom v Respublike Kazakhstan na 2006-2014 gody* [Strategia per la lotta contro l'abuso e il traffico di droga nella Repubblica del Kazakistan per 2006-2014], http://ru.government.kz/docs/u051678_rus.html, ultima cons.: 20.09.2014.

Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961³⁵⁶, la Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971³⁵⁷, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope del 1988³⁵⁸. In quanto parte delle convenzioni delle Nazioni Unite, il Kazakistan sta cooperando attivamente con il Comitato internazionale dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga. È stato due volte eletto alla Commissione stupefacenti delle Nazioni Unite (2000-2003 e 2008-2011.).

Uno dei primi accordi regionali è stato firmato il 4 maggio 1996 a Tashkent. Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) e l'Aga Khan Development hanno firmato un accordo per gettare le basi per la cooperazione nel controllo di produzione, traffico e abuso di stupefacenti e sostanze psicotrope³⁵⁹.

Oggi, esistono accordi multilaterali per l'interazione tra le forze dell'ordine di Kazakhstan Tagikistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Russia, Azerbaigian e altri paesi della CSI, che, sulla base di più di 50 accordi intergovernativi e interdipartimentali, cooperano con altri partner internazionali. Nel 2002, la missione ufficiale del Comitato Internazionale si è recata in Asia centrale, e in particolare in Kazakistan, per esaminare l'azione antidroga del governo, e ne ha dato valutazioni molto positive.

Nel corso della Conferenza Ministeriale “sulle rotte della droga proveniente dall'Asia centrale verso l'Europa”, tenutasi a Parigi il 21 e 22 maggio 2003, cui hanno preso parte più di 55 paesi e organizzazioni internazionali, tenuto conto della grave minaccia rappresentata dal traffico crescente di droga dall'Afghanistan, si è deciso di intraprendere azioni concertate per tentare di frenarlo. L'UNODC è stato invitato ad agire come un meccanismo di coordinamento nell'ambito dell'iniziativa che prese il nome di “Patto di Parigi”. Ad oggi, il Patto di Parigi è un'importante realtà internazionale nella lotta contro la droga nella regione, con un budget di 980 milioni di dollari da parte degli Stati Uniti, destinati a realizzare circa 600 progetti.

³⁵⁶ *Edinaia Konvenzia o narkoticheskikh sredstvah 1961 goda* [Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961] https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_ru.pdf, ultima cons.: 17.03.2013

³⁵⁷ *Konvenzia o psihotropnyh veshestvah 1971 goda* [Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971] https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_ru.pdf, ultima cons.: 19.03.2013.

³⁵⁸ *Konvenzia OON o bor'be protiv nezakonnogo oborata narkoticheskikh sredstv i psihotropnyh veshestv 1988 goda* [La Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988], <http://docs.cntd.ru/document/1900535>, ultima cons.: 18.02.2014

³⁵⁹ *Memorandum o vzaimoponimanii i sotrudnichestve v oblasti kontrolya za nezakonnym proizvodstvom, oborotam, zloupotrebleniam narkoticheskikh sredstv, psihotropnyh veshestv i prekursorov. Tashkent 4 maia 1996 goda* [Memorandum di comprensione e cooperazione nel controllo della produzione di droghe illecite, il traffico, l'abuso di stupefacenti, sostanze psicotrope e precursori. Tashkent il 4 maggio]. <<http://www.lawmix.ru/abrolaw/10721/>>, ultima cons.: 04.03.2013.

Nel 2006, in una riunione ordinaria a Tashkent degli Stati partner del memorandum d'intesa sulla cooperazione per il controllo di produzione, traffico e abuso di stupefacenti, sostanze psicotrope e loro precursori, è stato istituito il Centro per il Coordinamento e l'Informazione Regionale dell'Asia centrale (CARICC). La Repubblica del Kazakistan ha fornito tutte le condizioni necessarie per la costituzione del CARICC nella città di Almaty, con il sostegno delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni, nonché col supporto finanziario del Kazakistan. L'accordo sul CARICC è entrato in vigore il 4 settembre 2009. Attualmente, il CARICC è il più grande progetto realizzato in Asia centrale in collaborazione con l'UNODC.

Il CARICC e l'UNODC si sono mossi congiuntamente nel campo della lotta contro il traffico illecito di droga attraverso il TARCET e, nel 2010, con la seconda fase dell'operazione (TARCET II). La seconda fase si rivolge principalmente ad individuare e combattere il traffico di stupefacenti precursori usati nella produzione di eroina in Afghanistan. Ad esempio, durante l'operazione, le autorità competenti di Afghanistan, Kazakistan, Kirghizistan e Pakistan, insieme all'International Security Assistance Force in Afghanistan, hanno sequestrato più di 440 tonnellate di precursori.

Per predisporre una strategia più veloce per mantenere l'ordine in Asia centrale nel periodo "dopo il 2014", la risorsa principale, nella lotta contro il traffico di droga proveniente dall'Afghanistan, diventa il processo di aiuti internazionali.

L'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine intende rafforzare il proprio ruolo in Asia centrale. Gli Stati Uniti hanno lanciato l'iniziativa antidroga dell'Asia centrale (CACI). La Russia, da parte sua, aspira a condurre una nuova campagna internazionale contro la droga all'interno della CSTO. In futuro verranno discussi programmi e progetti comunitari.

E' necessario un profondo ripensamento degli strumenti e dei meccanismi di sicurezza regionali. Finora, le strategie d'azione adottate dagli attori internazionali non sono diverse da quelle impiegate negli anni 2000 - un decennio caratterizzato da uno scarso flusso di droga proveniente dall'Afghanistan. Gli sforzi internazionali per arginare il narcotraffico dall'Afghanistan sono rivolti soprattutto alla messa in atto di campagne la prevenzione dell'uso di droga e al trattamento della tossicodipendenza.

Le strategie di prevenzione sono una responsabilità dei paesi stessi e sono connesse con l'ordine pubblico, mentre la lotta contro il traffico di droga è compito delle organizzazioni internazionali e regionali.

Il coordinatore nazionale dei programmi UE in Kyrgyzstan per la prevenzione della diffusione della droga in Asia centrale, A. Zelichenko, analizza l'impatto che il narcotraffico proveniente dall'Afghanistan ha sulla regione. Secondo lui, la lotta contro il traffico di droga è

ostacolata da una "politicizzazione eccessiva" del problema della droga in Asia centrale. "La narcocorruzione senza precedenti" rappresenta una minaccia alla sicurezza nazionale e regionale maggiore rispetto all'uso stesso di stupefacenti³⁶⁰.

I rapporti delle agenzie antidroga delle Nazioni Unite evidenziano la lentezza dell'azione dei paesi dell'Asia centrale nella lotta contro il transito di sostanze stupefacenti dall'Afghanistan attraverso il loro territorio. Da questi si evince che la grande diffusione della corruzione in Asia centrale rende questa regione un percorso ideale per il traffico di droga.

La formazione di un'economia unica, in questo caso, contribuisce all'aumento del traffico di droga, così come la mancanza di coordinamento tra i paesi che caratterizza la regione.

Una delle preoccupazioni più urgenti del mondo in cui viviamo oggi è rappresentata dalla crescita costante del fenomeno della migrazione clandestina. Diversi paesi stanno cercando di arginare questo problema in modi differenti, soprattutto rafforzando la legislazione nazionale e dando vita a servizi speciali per contrastare l'afflusso di migranti.

Per quanto riguarda questo tema in Asia centrale, la situazione è aggravata da una serie di fattori, primi tra tutti, la scarsa crescita economica e la mancanza del regime dei visti nella maggior parte degli stati della regione. Come nota il ricercatore del Kirghizistan W. Ergeshbaev, dopo il crollo dell'Unione Sovietica, i processi migratori esterni all'Asia centrale hanno subito cambiamenti radicali per due volte. Nella prima metà degli anni '90, la regione è stata caratterizzata in modo marcato dal fenomeno della migrazione forzata. Successivamente, con l'esaurimento di questa, è cresciuta, sia in scala legale che illegale, la migrazione di manodopera dei popoli indigeni in Asia centrale³⁶¹.

Allo stato attuale, la migrazione di manodopera della popolazione indigena dei paesi dell'Asia centrale è un fenomeno ampio. Anche se l'Asia centrale rappresenta soltanto l'1,5% di tutta l'emigrazione mondiale, l'economia della regione è fortemente dipendente dai migranti³⁶².

Nel considerare questo fenomeno della regione, si deve tener conto di una serie di fattori. Le fonti principali dei flussi migratori di manodopera nella regione sono tre stati: Uzbekistan, Tagikistan e Kirghizistan. In generale, la migrazione dei lavoratori è un fenomeno incontrollato, in gran parte spontaneo, informale, illegale. Oggi, l'intera struttura economica si costituisce sull'interazione tra l'esportazione e l'importazione di manodopera.

³⁶⁰ VAIZ, *Vzgliad na voinu s narkotikami v Sentral'noi Azii*, cit., < <http://russian.eurasianet.org/node/59209>>, ultima cons.: 25.05.2014.

³⁶¹ Ulan ERGESHBAEV, *Sovremennaia trudovaia migracia naselenia stran Sentral'noi Azii v Rossii* [Moderna migrazione di manodopera dall'Asia centrale alla Russia], "Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta", X-XI, (2009), p. 75.

³⁶² *Sovremennye formy rabstva* [Forme contemporanee di schiavitù], http://www.un.org/ru/rights/slavery/trust_fund/slavery_forms.shtml, ultima cons.: 27.06.2014.

L'immigrazione clandestina è dovuta principalmente agli alti indicatori sociali della povertà, come l'elevata disoccupazione. La disoccupazione colpisce soprattutto i giovani, la categoria della popolazione più vulnerabile nel commercio di schiavi. Quasi il 50% della popolazione di Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan non supera i trent'anni.³⁶³

Essendo la migrazione di manodopera di natura prevalentemente clandestina, è molto difficile determinare il numero effettivo di lavoratori migranti. Le agenzie di statistica specializzate e gli esperti del settore hanno difficoltà a fornire la cifra esatta degli immigrati clandestini. Le autorità richiedono spesso revisioni e correzioni nei calcoli. Secondo alcune stime, il numero di immigrati che lavorano senza permesso di soggiorno può raggiungere i 3 milioni di persone ogni anno³⁶⁴.

Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), nel periodo che va dal 1992 al 2012, la sola Repubblica del Kirghizistan ha visto lasciare il paese più di 2 milioni di persone³⁶⁵. Si può dare un esempio della differenza con i dati relativi al Tagikistan. Sulla base del materiale fornito dal Ministero del Lavoro e dell'Occupazione del Tagikistan, i lavoratori emigrati ufficialmente verso gli altri paesi della CSI, sono più di 250 mila. Secondo il Comitato per la protezione delle frontiere dello Stato del Tagikistan, ogni anno fuori lasciano il paese in cerca di lavoro più di 1,2 milioni di persone³⁶⁶. Meta principale della migrazione di manodopera dall'Asia Centrale è la Russia. Qui si sono diretti fino all'85% dei lavoratori migranti dal Tagikistan³⁶⁷, il 60% dal Kirghizistan e circa il 70% dei lavoratori migranti provenienti dall'Uzbekistan³⁶⁸.

Il fenomeno della migrazione clandestina avviene in presenza di almeno tre componenti chiave: reclutatori, intermediari e mediatori. I primi devono convincere i potenziali migranti ad accettare la proposta di lavorare, agendo per creare un'atmosfera di fiducia nella fase iniziale, in particolare mostrando la soddisfazione di parenti, amici o vicini di casa che hanno già trovato un lavoro. I mediatori sono coinvolti nel trasporto delle vittime, soprattutto l'attraversamento delle frontiere. Infine, compito dei mediatori è quello di procedere concretamente alla vendita dei migranti ad un determinato datore di lavoro.

³⁶³ *Sovremennye formy rabstva* cit., http://www.un.org/ru/rights/slavery/trust_fund/slavery_forms.shtml.

³⁶⁴ Kamila ALIEVA, *Nelegal'naia migratsiia: chem opasen "kot v meshke?" [Immigrazione clandestina]*, <<http://politobzor.net/show-16318-nelegalnaya-migratsiia-chem-opasen-kot-v-meshke.html>>, ultima cons.: 28.03.2014

³⁶⁵ Vasilii SANNIKOV, *Politicheskaia osen' Kizgizstana – 2014*. [Autunno politico 'Kyrgyzstan - 2014], <<http://polit-asia.kz/index.php/content-views/320>>, ultima cons.: 28.03.2014.

³⁶⁶ ERGESHBAEV, *Sovremennaia trudovaia migratsiia naseleniia stran Sentral'noi Azii*, cit., p. 76.

³⁶⁷ Sodat OLIMOVA, Iorim BOSK, *Trudovaia migratsiia iz Tadzhikistana* [La migrazione della manodopera dal Tagikistan], Dushanbe, 2003, p.21

³⁶⁸ *Trudovaia migratsiia v stranah Sentral'noi Azii, Rossiiskoi Federatsii, Afganistana i Pakistana* [La migrazione della manodopera in Asia centrale, in Russia, in Afghanistan e in Pakistan], *Analiticheskiy obzor*, Almaty, EK MOM, 2005, p. 76.

Com'è noto, il processo d'immigrazione clandestina è costituito da quattro componenti principali: a) ingresso illegale; b) soggiorno illegale nel paese; c) lavoro illegale; d) emigrazione illegale verso un altro paese che ne minaccia la sicurezza nazionale³⁶⁹.

L'immigrazione illegale è accompagnata da un aumento della criminalizzazione in tutte le sfere della società: incrementa la corruzione dei pubblici ufficiali; stimola la crescita dell'economia sommersa, in quanto i migranti lavorano senza permesso e senza pagare le tasse, promuove la crescita della criminalità organizzata, perché in ogni fase della loro sistemazione, le vittime devono ricorrere a strutture irregolari. Non tutti, inoltre, trovano un lavoro, poiché necessitano dei documenti.

L'immigrazione clandestina costituisce terreno fertile per l'aumento della criminalità e per la corruzione. La violazione della legge avviene in molte aree - evasione fiscale, traffico di merce di contrabbando, droga, etc. Tutto ciò, naturalmente, costituisce una minaccia alla sicurezza nazionale e regionale. Il problema maggiore per gli stati è che i migranti non pagano le tasse.

Secondo gli esperti, gli effetti negativi dell'emigrazione nella regione dell'Asia centrale, sui paesi di origine, sono i seguenti:

1) i cittadini che lasciano il proprio paese producono prodotto interno lordo, e quindi ne accrescono la ricchezza, nel paese ospitante;

2) il paese ospitante si prende la parte migliore, più competitiva e più intraprendente della popolazione, cosicché nei paesi di origine, diminuisce la popolazione attiva e l'economia nazionale s'indebolisce. Il deflusso costante ha ridotto della metà la popolazione maschile del Tagikistan e di circa un terzo quella del Kirghizistan;

3) l'esodo dei giovani può avere un impatto negativo sulla situazione demografica dei paesi dell'Asia centrale, sui rapporti familiari e sulla continuità delle tradizioni nazionali³⁷⁰.

Secondo il presidente del Comitato per la sicurezza nazionale del Kirghizistan Shamil Atakhanov, l'urgenza dei problemi connessi con l'immigrazione clandestina, deriva dal fatto che le tratte sono ampiamente utilizzate dalle organizzazioni criminali come canali per il trasferimento di terroristi sul luogo degli attacchi, e per l'occultamento, e poi la naturalizzazione, di terroristi, estremisti religiosi e organizzazioni separatiste³⁷¹.

³⁶⁹ Gulnara MENDIKULOVA, Garant regional'noi besopasnosti [Garante di sicurezza regionale], <http://kazpravda.softdeco.net/print/1279911373>, ultima cons.: 20.02.2014.

³⁷⁰ Zhanna ZAIONCHKOVSKAIA, *Trudovaia migracia v Rossii* [Migrazione lavorativa in Russia], "Otechestvennye zapiski", Mosca, III, (2003), p.186.

³⁷¹ Shamil' Atahanov provel vstrechu s glavoi Predstavitel'stva UVKB OON v Kyrgyzskoi Respublike Iohannom Siffoantom [Shamil Atakhanov incontra il capo dell'Ufficio dell'UNHCR nel Kirghizistan Johan Siffoant], <<http://www.gov.kg/?p=20031>>, ultima cons.: 08. 04.2013

Rispetto agli altri paesi della regione, il Kazakistan è il paese maggiormente coinvolto dal transito dell'immigrazione clandestina. Gli immigrati clandestini in Kazakhstan provengono da Afghanistan, Iran, Cina, Sri Lanka ed ex Unione Sovietica. Il Kazakistan è vicino ad un'enorme fonte di emigrazione d'importanza mondiale, la Cina. Gli intensi legami economici e gli investimenti della Cina in Kazakistan comportano inevitabilmente un forte flusso migratorio, che ha basi tanto legali quanto illegali.

Il sud del Kazakistan costituisce un bacino enorme di immigrati provenienti dall'Asia centrale. L'eccessiva concentrazione demografica dell'Uzbekistan, l'instabilità politica in Afghanistan e Tajikistan, la povertà rurale e l'emarginazione che caratterizzano i paesi della regione, portano un grande numero di persone a superare le barriere per entrare in territorio kazako, spesso clandestinamente. Secondo il rapporto della Banca Mondiale sulle Migrazioni, il Kazakhstan, dove la manodopera immigrata varia dalle 300 alle 500 mila persone, è il nono paese per ricezione di migranti.

Le migliaia di immigrati clandestini inaspriscono la situazione del mercato del lavoro in Kazakhstan. Bisognerebbe lavorare insieme per risolvere il problema della determinazione dello status dei lavoratori migranti e per armonizzare la legislazione dei paesi della regione. Tuttavia, nei paesi che ancora non hanno una politica comune per questo problema, le principali disposizioni dei programmi di cooperazione nel settore della migrazione, approvate in precedenza, non sono state soddisfatte, aggravando così la deplorabile situazione dei migranti. La legislazione in materia di immigrazione nella regione dell'Asia centrale è imperfetta e lascia molti spazi per le autorità locali di utilizzarla a loro piacimento. L'intensificarsi del processo di migrazione nei paesi dell'Asia centrale suggerisce che non importa quanto estreme possano essere le restrizioni ai confini dei paesi, perché il fattore umano supera queste barriere, diventando il punto di partenza per il dialogo. Qui si vuol sostenere l'idea secondo cui gli Stati dell'Asia centrale devono giungere ad una comprensione comune delle questioni migratorie, non affrontarle isolatamente o fingere che il problema non esista.

Un altro modo per affrontare il problema consiste nell'inserimento dei migranti clandestini all'interno del mercato del lavoro legale, che è ciò che accade in Kazakhstan. Nell'estate del 2006, ha preso il via in questo paese un'azione di "legalizzazione dei lavoratori migranti clandestini" alla luce dell'attuazione della legge di "amnistia". In Kazakhstan, oggi, sono stati

legalizzati oltre 138 mila lavoratori migranti. Tra di essi, 99.148 dell'Uzbekistan, 19360 del Kyrgyzstan, 9218 russi e 3986 del Tajikistan³⁷².

A sua volta, l'immigrazione clandestina è strettamente legata al traffico di esseri umani. Ad oggi, la tratta di esseri umani resta il problema più critico in molti paesi, e ciò vale soprattutto in Asia centrale.

Una certa percentuale di migranti vengono inviati in luoghi diversi da quelli pattuiti in partenza. Altri sono costretti a lavorare senza paga o con una retribuzione molto scarsa, e a pagare debiti contratti nel corso del rapporto di lavoro. Così la tratta degli schiavi, in Asia centrale, diventa una questione tanto nazionale quanto regionale. Sul piano nazionale la distinzione può esser fatta tra zone rurali e zone urbane.

Un'altra direzione del traffico di esseri umani riguarda il contesto della CSI e anche oltre. Rispetto a quello interno, il commercio interno degli crea una vasta rete d'infrastrutture che muove molto denaro.

Samarcanda, Bukhara, Karakalpakstan e la valle di Ferghana hanno il più alto di traffici illeciti provenienti dall'estero. Gli intermediari sono per lo più migranti provenienti dall'Uzbekistan. Tra i reclutatori, invece, si riscontra un numero considerevole di donne. Donne di tutte le età attraversano il confine, per lo più prive di documenti, e spesso sono costrette ad offrire servizi sessuali agli ufficiali delle dogane.

Secondo l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, negli ultimi due anni si registra una crescita notevole del traffico clandestino di esseri umani. Nel solo 2007, la polizia kazaka ha registrato più di un centinaio di vittime. Il sistema organizzato del traffico illegale copre principalmente la campagna e piccole città.

Gli sforzi per prevenire tali attività clandestine incontrano difficoltà legate al fatto che alcuni dei migranti scelgono questo volontariamente. Inoltre, alcuni paesi dell'Asia centrale non prendono iniziative sufficienti per affrontare e risolvere tale problema.

Nessuno stato, Kazakistan compreso, ha ancora trovato il modo per eliminare il traffico di esseri umani a livello intergovernativo, né è in grado di garantire la sicurezza delle persone che, in cerca di un lavoro e di condizioni di vita migliori, si recano in un altro paese senza avere informazioni chiare sul lavoro che andranno a fare. Molti esperti europei presentano il Kazakistan come lo stato che, tra tutti i paesi dell'Asia centrale, ha fatto gli sforzi maggiori per combattere il traffico di esseri umani.

³⁷² MENDIKULOVA, *Garant regional'noi besopasnosti*, cit., <http://kazpravda.softdeco.net/print/1279911373>, ultima cons.: 20.02.2014.

Nel marzo 2006, sono state apportate modifiche ad alcuni atti legislativi del Kazakistan sul tema della lotta contro il traffico di esseri umani. Il codice penale ha una nuova versione dell'articolo 128, che ora è chiamato "Tratta di persone" e costituisce la base per le pene a questo reato. L'Onu rileva che in Kazakistan, oggi, le vittime della tratta si avvalgono di una protezione giuridica da parte dello Stato, che ha implementato una registrazione del soggiorno provvisorio. Le organizzazioni non governative locali forniscono alle vittime dei trafficanti assistenza legale e medica e supporto psicologico e sociale.

Ma, nonostante tutte le misure adottate dal governo del Kazakistan e dalle organizzazioni locali e internazionali per debellare questa piaga, i casi di traffico continuano ad esistere. Gli sforzi per combattere la tratta degli esseri umani sul territorio dell'Asia centrale inciampano su una mancanza elementare di risorse finanziarie necessarie per controllare sostanzialmente i principali canali e le risorse di questa attività criminale. Così, la situazione in Asia centrale è in gran parte determinata dall'influenza dell'Afghanistan, che da decenni si trova ai primi posti nella produzione mondiale di oppiacei.

I paesi dell'Asia centrale possono contare sul sostegno dell'ONU, che è la principale istituzione internazionale per assistere efficacemente i paesi nella lotta contro la criminalità transnazionale e il traffico illecito di stupefacenti. Essi riconoscono l'importanza della prevenzione del crimine messo in atto dalle Nazioni Unite e dal Programma di Giustizia Penale che promuove azioni efficaci per rafforzare la cooperazione internazionale per combattere queste minacce.

Riaffermando il loro impegno con le Nazioni Unite nella lotta contro il traffico di droga proveniente dall'Afghanistan, e utilizzando attivamente il potenziale della cooperazione regionale, i paesi dell'Asia centrale danno grande importanza al lavoro del Centro regionale di informazione e coordinamento di Almaty per controllare il traffico di sostanze stupefacenti e dei loro precursori, e alla cooperazione con le istituzioni e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, tra cui il Patto di Parigi e la strategia di "Rainbow".

Il Kazakistan è riuscito a compiere progressi significativi per l'ulteriore sviluppo della cooperazione internazionale nel settore antidroga e nella lotta al traffico illecito di stupefacenti.

È necessario sviluppare strategie per combattere la tossicodipendenza. Le priorità nella lotta contro la droga dovrebbero essere:

- assistenza legale, miglioramento dell'attività legislativa e inasprimento delle pene;
- provvedimenti efficaci per limitare l'accesso alle droghe illecite, misure doganali, ritiro dei farmaci dal traffico illecito e introduzione di meccanismi speciali di controllo e sicurezza;
- riabilitazione medica;

- attività di prevenzione e d'informazione, che coinvolgano organizzazioni non governative, programmi educativi per gli insegnanti, centri informativi specializzati e centri di analisi delle province.

Uno dei tratti caratteristici dei processi migratori contemporanei sul territorio dell'Asia centrale è costituito dall'aumento significativo del numero di migranti che esercitano attività commerciali illegali, con conseguenti profitti illeciti. Il problema della migrazione di manodopera ha toccato i paesi più poveri dell'Asia centrale - Uzbekistan, Tagikistan e Kirghizistan.

Tra i fattori principali del problema dell'immigrazione clandestina ci sono naturalmente le gravi carenze economiche della regione e la disoccupazione. Pertanto, la posizione di leader assunta dal Kazakistan nella regione dell'Asia centrale, che vede progressi significativi nello sviluppo socio-economico, attira flussi continui di immigrati clandestini provenienti da Tagikistan, Kirghizistan e Uzbekistan in cerca di lavoro.

L'immigrazione clandestina porta con sé cambiamenti nella struttura demografica e sociale della popolazione, oltre alla diffusione di malattie infettive. Tutto ciò contribuisce a costituire una minaccia per la sicurezza nazionale e regionale.

I problemi ambientali, idrici ed energetici

Sicurezza ambientale. Attualmente, la sicurezza ecologica è una priorità nel sistema della sicurezza nazionale e regionale. Nel concetto tradizionale di sicurezza, le questioni ambientali riguardavano solo trasversalmente quelle relative alla sicurezza, mentre oggi, esse possono portare a seri conflitti militari. Allo stato attuale, il concetto di sicurezza tradizionale è stato sostituito da quello di sicurezza globale, e la dimensione ecologica, uno dei più importanti parametri della civiltà, è diventata una parte imprescindibile del moderno concetto di sicurezza.

La nozione di sicurezza ambientale globale è fondamentalmente diversa da quelle tradizionali, tanto nella loro comprensione quanto nelle minacce. Se nell'accezione tradizionale, la questione della sicurezza ambientale non era mai stata considerata causa diretta dell'aumento delle tensioni nella regione, in quella moderna è diventata essa stessa una minaccia globale.

Oggi, la regione dell'Asia centrale presenta tutta una serie di problemi ambientali che, secondo gli esperti, riguardano principalmente il degrado delle risorse dell'ecosistema - acqua e suolo - e l'inquinamento radioattivo. Le minacce preminenti in campo ecologico nella regione dell'Asia centrale sono:

- la crisi ecologica del lago d'Aral e il suo forte impatto ambientale su tutta la regione;
- l'uso e la gestione delle risorse idriche, l'impatto ambientale dei bacini artificiali e delle centrali idroelettriche;
- gli effetti dell'industria mineraria (miniere, cave, pozzi, ISL);
- le catastrofi naturali e di origine umana (terremoti, inondazioni, incendi, frane, ecc);
- lo stoccaggio e lo smaltimento di rifiuti industriali, materiali tossici e radioattivi e gli scarichi incontrollati nei bacini di aria e di acqua;
- la nascita e l'uso incontrollato degli impianti, che causano danni irreparabili alla salute umana e all'ambiente;
- l'importazione incontrollata di tecnologie dannose per l'ambiente e di sostanze e materiali alimentari e farmaceutici che sono pericolosi per la salute.

E' noto che l'abuso di acqua e l'eccessivo sfruttamento dell'irrigazione agricola nel bacino del lago d'Aral hanno superato le possibilità di quell'ecosistema, portando alla sua distruzione e a conseguenze disastrose. Alla fine degli anni '80 il mare aveva praticamente cessato di esistere, con una serie devastante di conseguenze negative: un netto peggioramento della qualità dell'acqua, la desertificazione su larga scala, la salinizzazione e i ristagni, la perdita di biodiversità e l'aumento dell'impatto negativo sul clima. Questo problema non è ancora riuscito a trovare soluzione per diversi motivi.

L'area forestale in Asia centrale, a partire dalla metà del secolo scorso, è stata ridotta di ben cinque volte. L'intervento umano è stato particolarmente duro nella pianura di Saxaul e nelle foreste alluvionali. Solo nella pianura alluvionale del fiume Amu Darya, la superficie forestale è scesa, negli ultimi dieci anni, da 150 mila a 22 mila ettari. La distruzione degli ecosistemi ha portato ad una significativa riduzione delle biodiversità. Un numero crescente di specie animali e vegetali si sono estinte o sono in pericolo. La regolazione della portata del fiume e l'inquinamento hanno ridotto gli stock ittici³⁷³.

Come risultato di un'attività economica che non tiene conto dei limiti naturali degli ecosistemi, oltre la metà del territorio dell'Asia centrale è destinato alla desertificazione. L'area dei terreni degradati in Kazakistan è di 18.000 km quadrati, vale a dire il 66% del territorio, e in Turkmenistan e Uzbekistan essa arriva a coprirne fino all'80%³⁷⁴. Nel prossimo decennio, la maggior parte dei terreni agricoli del bacino del lago d'Aral può diventare inadatta all'agricoltura, e la salinizzazione dei fiumi renderà impossibile la fornitura di acqua potabile.

³⁷³ *Doklad. Okruzhaushaia sreda, voda i bezopasnost' v Sentral'noi Azii* [Relazione. Ambiente, acqua e sicurezza in Asia centrale], <http://www.carecnet.org/?lang=en>, ultima cons.: 29.10.2014.

³⁷⁴ *Doklad. Okruzhaushaia sreda, voda i bezopasnost' v Sentral'noi Azii*, cit., <http://www.carecnet.org/?lang=en>, ultima cons.: 29.10.2014.

Una delle principali preoccupazioni della comunità internazionale è lo stato dell'ecosistema del Mar Caspio - il più grande bacino d'acqua interno del mondo, una varietà biologica unica di flora e fauna che fornisce, tra l'altro, il 90% della produzione mondiale di caviale. La non armonizzazione dei programmi ambientali ed economici del bacino, mossa tanto da interessi a lungo termine (sociali e ambientali) quanto di breve termine (economici), costituisce ormai una minaccia non solo per questo ecosistema unico, ma anche per la prosecuzione delle attività economiche nell'area.

Uno dei più grandi laghi del continente eurasiatico, il Lago Balkhash, gioca un ruolo importante nel mantenimento dell'equilibrio naturale della regione. Secondo gli esperti, il livello dell'acqua sempre più basso e la salinizzazione del lago, continuando così, porteranno al replicarsi della tragedia del lago d'Aral. L'uso irrazionale di acqua, in tutti i settori dell'economia del Kazakistan, è ulteriormente complicato dalla costruzione di impianti idroelettrici in Cina, dove un altro fiume in forte pericolo è l'Irtysh: l'abuso di acqua in Cina, con le tendenze climatiche attuali, potrebbe avere conseguenze disastrose per l'economia del Kazakistan.

Il rischio di contaminazione radioattiva dell'ambiente nella regione dell'Asia centrale, compresi i bacini idrici e le acque sotterranee, riguarda le aree delle attività legate allo sviluppo, la produzione, il controllo e l'immagazzinamento di materiali radioattivi nucleari - tra questi, l'estrazione di residui di uranio nella regione di Semipalatinsk in Kazakistan, Maili-Suu in Kirghizistan, Chkalov e Taboshar in Tagikistan, e un certo numero di miniere di uranio nella valle di Fergana.

Durante il periodo sovietico la regione di Semipalatinsk del Kazakistan fu la base per 500 test di armi nucleari, di cui 116 effettuati sulla terra. Le implicazioni di questi test si sono rivelate disastrose per la regione. La popolazione locale, che ha vissuto sul suolo contaminato durante e dopo il test, è stata quindi esposta ad alte dosi di radiazioni. I test hanno portato alla contaminazione dei terreni agricoli, dei pascoli e dell'acqua potabile, alla desertificazione, e naturalmente a molte forme di malattie gravi, tra cui cancro, malattie del sistema cardiovascolare e dell'apparato digerente, malattie delle vie respiratorie e un'elevata probabilità di malformazioni nello sviluppo del neonato.

Altri problemi ambientali sono legati al fatto che in primavera, la parte montuosa della regione è colpita da alluvioni sistematiche, colate di fango e valanghe, perciò esiste il rischio che i rifiuti radioattivi confluiscono nei fiumi Maili-Suu, Kara-Darya e Syr-Directed e nella parte inferiore della valle di Fergana. Oggi, nell'area, si trovano 23 discariche e 13 luoghi di seppellimento di rifiuti, dove sono stati accumulati circa 3 milioni di tonnellate di metri cubi di

materiali radioattivi, che minacciano una catastrofe ambientale di proporzioni enormi per i 10 milioni di abitanti della valle di Fergana³⁷⁵.

La tragedia del lago d'Aral non è servita da lezione. Le politiche di gestione delle acque del lago Balkhash, del mar Caspio e di altre risorse naturali restano le stesse, e la limitazione dello sfruttamento delle capacità degli ecosistemi non viene presa in considerazione.

Si deve inoltre sottolineare il problema delle risorse idriche ed energetiche per gli Stati dell'Asia centrale. Qui, la questione della gestione dell'acqua è costantemente discussa a livello intergovernativo. Il clima continentale e arido e la distribuzione ineguale delle risorse idriche del territorio (le risorse idriche maggiori sono soprattutto in Kirghizistan e Tagikistan) impongono misure speciali nel regime dell'uso dell'acqua in Asia centrale. Tuttavia, mancando un programma comune e realistico per questo, gli squilibri comportano un incremento delle tensioni e dei conflitti tra i paesi utilizzatori di questa risorsa preziosa.

Evolutosi durante la corsa agli armamenti, l'approccio basato sul sovrasfruttamento delle risorse nella gestione dell'acqua, a scapito dell'interesse ambientale, prevale ancora oggi nella regione dell'Asia centrale. Nonostante gli evidenti fallimenti della politica di gestione delle acque e la desertificazione del lago d'Aral, l'acqua è vista ancora principalmente nei termini di un uso agricolo, senza riguardo per le sue altre funzioni importanti. Un uso assai poco efficiente dell'acqua coinvolge tutti i settori dell'economia e, soprattutto, l'irrigazione agricola. Perdite di acqua enormi sono dovute alla gestione inefficiente dell'acqua sia a livello nazionale che regionale, all'assenza di efficaci meccanismi giuridici ed economici di coordinamento degli interessi tra paesi e settori, a istituzioni poco sviluppate e a tecnologie regolamenti obsoleti.

Il livello di consumo di acqua pro capite in Asia centrale è in media due volte superiore a quello dei paesi sviluppati. Ma il fabbisogno idrico della popolazione rimane molto basso. E un problema significativo è rappresentato dall'inquinamento da pesticidi e fertilizzanti.

Da un punto di vista economico, gli investimenti nelle risorse idriche richiedono cifre elevate. In generale, per salvare 100 metri cubici di acqua, bisogna investire 53 milioni di dollari l'anno³⁷⁶.

Nel mondo esistono molti esempi di come uscire da questa crisi. E sappiamo anche che è molto più economico e più efficiente farlo insieme. Invece, le strategie regionali comuni non sono messe in atto e rimangono in gran parte sulla carta, così, la mancanza di meccanismi di

³⁷⁵ Suleimani SHOZHODA, *Problemy regional'noi bezopasnosti Sentral'noi Azii: vnutrennie aspekty v teorii i praktike* [Problemi di sicurezza regionale in Asia centrale: gli aspetti interni nella teoria e nella pratica], <http://www.centralasia.narod.ru/articles/1.htm>, ultima cons.:19.09.2014

³⁷⁶ Sergei BOBYLEV, Alim HOZHAEV, *Ekonomika pripodopol'zovaniia* [Economia ambientale], Mosca, 2003, p. 135.

fiducia e di cooperazione non fanno che accelerare la disintegrazione del paese. L'acqua è un fattore chiave per la prosperità e la sicurezza in Asia centrale. Il futuro della regione, il suo benessere sociale, economico ed ecologico, sono determinati principalmente dalla capacità dei paesi di cooperare in materia di politiche per la gestione dell'acqua e sviluppare un'azione concertata con la comunità internazionale. La necessità di un sistema comune nella gestione dei bacini idrici della regione è imposta dalla natura e dall'intensificazione dei conflitti e richiede lo sviluppo di nuovi e più efficaci meccanismi di cooperazione reciprocamente vantaggiosi.

Evidente è in Asia centrale il rapporto tra la cattiva allocazione delle risorse, la riduzione della produttività, l'aumento della povertà, le malattie e i conflitti. Le cause più comuni di questi problemi sono il malgoverno, il sottosviluppo della società civile e il non fare tesoro dell'esperienza positiva a livello internazionale. La mancanza di capacità amministrativa si riferisce alle questioni organizzative e tecniche, alla pianificazione, al coordinamento e al controllo delle informazioni, nonché allo scarso impegno a cooperare su più settori e a livello internazionale. La mancanza nella regione dell'Asia centrale di strutture professionali per la pianificazione e la gestione dei progetti fa sì che gli obiettivi, ambiziosi ma realizzabili, diventino incompatibili con i processi reali.

L'ampio spettro delle minacce alla sicurezza ambientale rende necessaria la creazione di un unico meccanismo di respiro regionale, nazionale e globale impegnato nella tempestiva diagnosi, nella prevenzione e nel controllo delle minacce ambientali.

Questa carenza in Asia centrale richiede il sostegno da parte delle organizzazioni internazionali, che dovrebbero svolgere un ruolo più efficace a supporto della cooperazione nella regione. Secondo gli esperti, la cooperazione transfrontaliera, nei paesi con economie in transizione e in via di sviluppo, è stata possibile solo là dove c'è stato il sostegno delle organizzazioni internazionali, nel fornire una base neutrale per la fiducia, controllare l'operatività delle decisioni prese e sostenerne il finanziamento. I paesi dell'Asia centrale si sono avviati verso la cooperazione, ma l'urgenza di molti problemi ambientali e il pericolo di un conflitto dovuto alle tensioni sempre maggiori hanno bisogno di un intervento urgente, così oggi è fondamentale la partecipazione attiva di tutta la comunità internazionale.

Tuttavia, tale partecipazione è ostacolata dagli interventi parziali e dai progetti a breve termine dei benefattori. L'esperienza ha dimostrato che le risoluzioni a breve termine, parziali, isolate e frammentarie non consentono di risolvere i problemi di lungo termine. La mancanza di coordinamento tra i sostenitori comporta lo sviluppo di numerose strategie mal eseguite, il ripetersi di programmi, la frammentazione degli sforzi e delle risorse dei benefattori e dei paesi beneficiari.

C'è dunque la necessità di passare da progetti parziali e a breve termine a programmi mirati e rivolti al lungo periodo, per creare un più efficace meccanismo di coordinamento, mediato dalle organizzazioni internazionali, tra le amministrazioni e le legislazioni nazionali.

In occasione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD), si è giunti alla conclusione che c'è bisogno di nuovi modelli di produzione, di consumo e di gestione del territorio, tenendo conto delle sfide attuali e del crescente degrado ambientale. Oggi, viene sempre più riconosciuta la necessità di una gestione integrata e concertata degli ecosistemi.

Per preservare l'ecosistema della regione, bisogna sostituire l'eredità delle frammentarie norme sanitarie e ambientali del sistema sovietico, con nuove leggi e norme che impostino obiettivi ambientali. Queste misure comprendono cambiamenti strutturali nella politica economica, nell'esportazione e nella riforma del sistema fiscale.

Inoltre, non bisogna dimenticare il ruolo che gioca il settore privato nello sviluppo sostenibile. Tutte le decisioni prese a livello internazionale negli ultimi anni sottolineano l'importanza del settore privato per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Ciò è dovuto al fatto che le risorse di base sono nelle mani del settore privato che, inoltre, è l'utente principale delle risorse e il primo responsabile dell'inquinamento. La legislazione e i meccanismi economici esistenti permettono al settore privato di estrarre il massimo profitto senza tener conto dei problemi ambientali e sociali.

A seguito dell'adozione, da parte dei singoli paesi, degli obblighi internazionali per portare a termine gli obiettivi di sviluppo del Millennio, quali la conservazione dell'acqua, l'efficienza energetica, la salute e l'istruzione, il passo logico sarebbe quello di incoraggiare tali prospettive e riformare il sistema fiscale in questa direzione.

La riforma fiscale ecologica rappresenta un approccio fondamentalmente nuovo per stimolare gli investimenti. Essa viene applicata oggi in molti paesi dell'Unione europea e consiste nel trasferimento del carico fiscale dalle imposte sul lavoro (imposta sul reddito, contributi ai fondi di previdenza sociale) alle attività e alla produzione di materiali dannosi per l'ambiente.

I progetti comuni a breve termine sono stati importanti per tutti i paesi della regione per la conservazione degli ecosistemi transfrontalieri. I problemi di acqua e di energia, in Asia centrale, sono più facili da risolvere in un formato diverso da quello dei cinque paesi asiatici, quale il formato dei programmi eurasiatici, laddove la capacità e gli interessi dei paesi europei potrebbero fornire un sostegno concreto per la conservazione degli ecosistemi condivisi, dunque, in ultima analisi, vantaggioso per tutte le parti coinvolte.

Il futuro dell'Asia centrale dipende in gran parte dall'equilibrio delle risorse naturali e idriche. L'esperienza degli Stati indipendenti ha mostrato che gli sforzi isolati e frammentari non

risolvono i problemi di sviluppo. Essi, al contrario, richiedono un approccio diverso, che si basi su un processo a lungo termine che coinvolga tutti gli attori interessati. Uno di questi attori può essere proprio l'Unione europea, se si considera che le questioni di sicurezza ambientale sono particolarmente rilevanti per i paesi europei.

Nel valutare la posizione dell'UE sulla questione dell'uso delle risorse idriche in Asia centrale, problema che da oltre 20 anni è oggetto di attenzione da parte sia dei paesi della regione che della comunità internazionale, si deve rilevare che pare si stia entrando in una nuova fase nello sviluppo delle relazioni tra le due parti. Fino ai primi anni del 2000, le relazioni con gli Stati dell'Asia centrale non sono comparse tra le priorità della politica estera comune dell'Unione europea. L'interesse degli europei a cooperare con i paesi della regione è aumentato in concomitanza dell'allargamento dell'UE e, dunque, dell'avvicinamento ai confini dell'ex Unione Sovietica, avvenuto nel periodo 2004-2007. L'operazione antiterrorismo in Afghanistan (che coinvolge le forze armate di un certo numero di paesi europei) ha peggiorato i rapporti tra l'UE e la Russia³⁷⁷.

L'Unione europea non solo finge di svolgere il ruolo di mediatore onesto e imparziale, ma si considera anche un esempio di come trovare compromessi e garantire il successo della cooperazione regionale, perché anche in Europa, la collaborazione è nata a partire da una situazione di conflitto (la Comunità europea del carbone e dell'acciaio). Per quanto riguarda le risorse idriche, tenendo conto del fatto che in Europa ci sono molti corsi d'acqua transfrontalieri, l'UE ha una vasta esperienza nella risoluzione efficace delle questioni legate ai conflitti per il possesso e l'uso delle acque fluviali (Reno, Mosella, Schelda, Danubio).

Nel 2002, in occasione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, la Commissione europea ha lanciato un'iniziativa per tentare di risolvere i problemi legati alle risorse idriche in Europa orientale, Caucaso e Asia centrale, col nome di "Iniziativa europea per l'acqua"³⁷⁸.

Essa coinvolge varie componenti geografiche: l'Africa, il Mediterraneo, l'America Latina e l'Europa orientale, il Caucaso e l'Asia centrale (EOCAC). Questo partenariato sull'acqua per lo sviluppo sostenibile tra l'UE e i paesi EOCAC mira a superare i problemi del settore idrico nella suddetta regione, che attualmente viene spesso affrontato con programmi e progetti assai poco coordinati tra loro. Vanno inoltre citati il progetto WARMAP (Gestione delle risorse idriche e

³⁷⁷ Igor' TOMBERG, *Energetika Sentral'noi Azii: problem i perspektivy* [Energia in Asia centrale: sfide e prospettive] - 18.04.2012. <http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=324#top>, ultima cons.:27.09..2014.

³⁷⁸ *Vodnaia initsiativa ES* [Iniziativa Acqua dell'UE] http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/NPD_meetings/2012-09-27_Di_Pietrantonio_Rus.pdf, ultima cons.:22.08..2014.

produzione agricola nell'Asia centrale) e il dialogo sull'ambientale intercorso nel 2006 tra l'UE e l'Asia centrale³⁷⁹.

Nel 2007, la Germania, allora presidente dell'Unione Europea, ha proposto lo sviluppo della strategia dell'UE per l'Asia centrale. Il 22 giugno 2007, i leader di 27 paesi membri dell'Unione hanno adottato un documento dal titolo "L'Unione europea e l'Asia centrale: strategia per un nuovo partenariato". Questo documento ha presentato un approccio concettuale dell'UE in relazione allo sviluppo delle relazioni con i cinque paesi dell'Asia centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, Uzbekistan). La pubblicazione completa della strategia è stata fatta a Berlino il 30 giugno dello stesso anno, dove si spiegava che, in relazione alle prospettive di sviluppo dei rapporti con i paesi dell'Asia centrale, l'Unione europea non poteva ignorare il problema delle risorse idriche della regione³⁸⁰.

Per quanto riguarda lo "sviluppo delle infrastrutture energetiche e di trasporto", si sottolinea anche l'importanza dell'acqua per la produzione di energia, che a sua volta contribuisce alla stabilità e al benessere. In questo caso, l'UE propone un adeguato sostegno finanziario e auspica la creazione di un unico sistema energetico dell'Asia centrale. Richiamando l'attenzione sul fatto che "la maggior parte dei principali problemi ambientali in Asia centrale è connessa con la distribuzione, l'uso e la protezione della qualità delle acque", gli autori del documento hanno espresso l'opinione che "la promozione della cooperazione in materia di risorse idriche può rafforzare la sicurezza e la stabilità della regione e contemporaneamente il sostegno economico per il suo sviluppo³⁸¹.

Tra le modalità concrete per promuovere la soluzione dei problemi relativi alle risorse idriche in Asia Centrale, l'UE propone di: implementare la componente EOCAC (Europa orientale, Caucaso, Asia centrale) nel partenariato per l'acqua potabile, i servizi igienici e la gestione integrata delle risorse idriche; promuovere la cooperazione regionale nell'ambito della "Convenzione ambientale sul Mar Caspio"; fornire un sostegno particolare per le risorse idriche transfrontaliere sia sulla superficie che sotto terra, tra cui l'introduzione di tecniche per un uso più efficiente dell'acqua (irrigazione, etc.); intensificare la cooperazione per favorire la collaborazione tra settore pubblico e settore privato e per favorire il finanziamento di progetti infrastrutturali legati alle risorse idriche, compresa la partecipazione di istituti finanziari

³⁷⁹ Beate ESHMENT, *Raspredelenie vodnyh resursov v Sentral'noi Azii* [La distribuzione delle risorse idriche in Asia centrale], Friedrich Ebert Stiftung mai 2011 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/08598.pdf>, ultima cons.: 30.08..2014.

³⁸⁰ TOMBERG, *Energetika Sentral'noi Azii: problem i perspektivy*, cit., <http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=324#top>, ultima cons.:27.09..2014.

³⁸¹ ESHMENT, *Raspredelenie vodnyh resursov v Sentral'noi Azii*, cit., <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/08598.pdf>, ultima cons.: 30.08..2014.

internazionali; sostenere lo sviluppo delle capacità regionali in materia di risorse idriche integrate e di produzione di energia idroelettrica.

I problemi dell'interazione tra UE e Asia centrale, nel settore delle risorse idriche, sono stati discussi nel corso della riunione dei ministri degli Esteri nell'aprile del 2008, e in occasione della conferenza per l'ambiente e le risorse idriche nel dicembre dello stesso anno (entrambe si tenute ad Ashgabat).

Negli anni 2008-2009, gli stati membri dell'UE hanno instaurato un dialogo in Asia centrale con la partecipazione di Kirghizistan, Tagikistan e Turkmenistan. Con l'iniziativa europea sull'acqua (EUWI), è stato creato uno speciale gruppo di esperti dell'Unione europea e dell'Asia centrale.

Nel 2008, l'Unione europea ha iniziato ad attuare il programma di sviluppo regionale nel campo delle risorse idriche, progettato per il periodo 2009-2012. Esso comprende due progetti: "Sostegno per l'uso e la gestione delle falde acquifere transfrontaliere" e "Integrazione delle falde acquifere per la condivisione dell'acqua della Valle di Fergana, al fine di migliorare l'uso combinato delle risorse idriche e del suolo" (per ciascuno dei due, si attestano circa 2 milioni di euro.)³⁸².

L'iniziativa dovrebbe contribuire alla risoluzione dei conflitti intorno ai corsi d'acqua transfrontalieri. Secondo l'interpretazione ufficiale tedesca, essa si concentra su misure sostenibili ed eco-compatibili, e prende in considerazione gli interessi degli Stati confinanti ad usare l'acqua come una risorsa vitale per tutta la regione. Il ministero degli Esteri tedesco ha stanziato per questa iniziativa 14,3 milioni di euro, che dovrebbero essere utilizzati per sviluppare la gestione delle risorse idriche transfrontaliere, espandere le conoscenze tecniche e scientifiche e stabilire scambi e collaborazioni tra gli esperti della Germania, dell'UE e dell'Asia centrale.

L'accento viene dunque posto principalmente sulle competenze tecniche, la messa in rete e la formazione. I risultati principali del progetto pilota iniziato nel 2009, quali misure prioritarie destinate a ridurre il problema delle risorse idriche, sono i seguenti:

- l'istituzione del Central Asia Resource Center e di centri nazionali per la gestione delle acque;
- la promozione della cooperazione tra istituti di ricerca tedeschi e dell'Asia centrale impegnati nel settore idrico;

³⁸² *Sotrudnichestvo s Vodnoi initsiativoi ES (VIES)* [La cooperazione con l'Iniziativa Acqua dell'UE (EUWI)], <http://www.oecd.org/env/outreach/name,214434,en.htm>, ultima cons.: 25.10..2014.

- la formazione di corsi universitari sulla gestione delle risorse idriche nell'università tedesco-kazaka di Almaty;

- l'incoraggiamento delle relazioni tra gli esperti in materia di gestione delle acque di Europa e Asia centrale, e lo scambio di informazioni più recenti sul tema;

- il supporto all'iniziativa privata nel settore della gestione delle acque, attraverso il trasferimento della tecnologia necessaria e l'apporto di risorse finanziarie per l'attuazione dei programmi.

Dal punto di vista delle istituzioni e dei paesi europei, il modo migliore per risolvere i problemi delle risorse idriche in Asia centrale è quello di consolidare gli sforzi di tutti i paesi della regione. Gli sviluppatori della strategia dell'UE per l'Asia centrale sottolineano l'importanza di esaminare le questioni relative ai principi "di solidarietà a monte e a valle". Il rappresentante ufficiale dell'UE per l'Asia centrale Pierre Morel, nell'aprile 2009, ha proposto la creazione di un unico organismo di coordinamento inter-statale per risolvere i problemi idrici ed energetici della regione.

A sostegno del consolidamento della regione dell'Asia centrale, gli stati membri dell'UE non vogliono allargare i programmi di cooperazione a paesi terzi, Russia compresa. Questa posizione sostiene l'esclusività dell'esperienza maturata nel campo della gestione delle risorse idriche dell'UE. Nel periodo 2008-2009, i funzionari europei hanno richiamato gli Stati dell'Asia centrale ad abbandonare i piani per la costruzione di centrali idroelettriche di grandi dimensioni sul modello sovietico, sottolineando che tali impianti sono pericolosi per l'ambiente e che la loro costruzione è assai dispendiosa.

Tuttavia, finora, l'Unione europea non ha proposto progetti specifici relativi alla costruzione di impianti idroelettrici in Asia centrale: attualmente, il suo ruolo in questo campo si limita a fornire esperti e consulenti.

Sicurezza energetica. Al punto in cui è, in Asia centrale non esiste un meccanismo globale per garantire la sicurezza energetica della regione. In futuro, è necessario un ruolo più attivo dell'Energy Club e dell'Organizzazione di Shanghai per la sicurezza (SCO), per garantire l'unità e la collaborazione del centro e del nord-est asiatico in campo energetico. Tuttavia, oggi, i problemi energetici della regione continuano ad essere affrontati unilateralmente, cosicché, la mancanza di comunicazione e di coordinamento tra le strategie energetiche mette in pericolo la sicurezza energetica della regione.

Per l'Unione europea, il problema del petrolio del Mar Caspio è connesso principalmente con le questioni di sicurezza in Asia centrale, col sistema di sicurezza dell'Unione europea sul confine orientale, e con la possibilità di rifornire l'Europa del petrolio del Mar Caspio.

Dal punto di vista della sicurezza europea, la stabilità, e lo sviluppo senza conflitti della regione del Caspio, possono verificarsi solo se si prendono in considerazione gli interessi di tutti i paesi della regione, così come di tutte le altre regioni coinvolte in questo problema.

Oggi, l'Unione europea, con la sua influenza sullo sviluppo di un corridoio per il trasporto di petrolio e gas verso l'Europa, può agire come una sorta di arbitro e di garante della stabilità, sia come paese che come organizzazione. L'energia è fondamentale per le economie dei paesi europei, che sono sempre più preoccupate di assicurarsi le risorse energetiche. Gli esperti, infatti, prevedono per il prossimo decennio una sostanziale diminuzione della produzione locale del petrolio in Europa.

Nel quadro della TACIS, esistono due programmi interstatali: INOGATE (sistema interstatale per il trasporto di petrolio e gas verso l'Europa) e TRACECA (corridoio per il trasporto in Europa, Caucaso e Asia centrale). Con l'aiuto di questi programmi, l'UE sostiene lo sviluppo delle infrastrutture per il trasporto - una moderna Via della Seta - che collegano Europa e Asia³⁸³.

Il progetto TRACECA è stato discusso nella riunione di Bruxelles del maggio 1993, dove, a seguito della conferenza, l'Unione europea ha deciso per lo sviluppo di un corridoio di trasporto in direzione Est-Ovest, attraverso il Mar Nero, il Caucaso e il Mar Caspio, con accesso all'Asia centrale. Tale percorso dovrebbe essere un complemento di tutte le rotte tradizionali. Questo progetto è in linea con la strategia globale dell'Unione europea per quanto riguarda i paesi dell'Asia centrale e del Caucaso.

A sostegno di TRACECA, sono stati finanziati 22 progetti per l'assistenza alla ricerca tecnica (per un importo di 30 milioni di ECU) e 5 progetti per la riabilitazione delle infrastrutture (per un importo di 20 milioni di ECU)³⁸⁴. I capi dei governi partecipanti al programma ritengono che esso abbia una grande importanza strategica nei termini di un accesso alternativo all'Europa, che va a completare il percorso tradizionale e spesso fortemente congestionato che passa per Mosca.

Il dialogo tra i rappresentanti dei governi della regione dell'Asia centrale e dell'Unione europea ha instaurato una più stretta cooperazione tra le due parti, e avviato accordi per il mantenimento delle tariffe di transito su livelli competitivi. Inoltre, esso permette uno snellimento alle frontiere, l'agevolazione degli scambi e un miglioramento della cooperazione doganale tra i paesi partecipanti. Questi hanno anche raggiunto un accordo per la spedizione di grandi quantità di merci attraverso la nuova rotta, ed è stato riconosciuto che "questo percorso è

³⁸³ Maulen HAMFRIZ, *Evropeiskiy Souz i Kazakhstan* [La cooperazione con l'Iniziativa Acqua dell'UE (EUWI)], Almaty, Kazakhstan i mirovoe soobshestva, 2000, p.108.

³⁸⁴ *Evropeiskiy Souz i Sentral'naia Azia* [L'Unione europea e l'Asia centrale], Almaty, Baspa, 2000, p. 224.

più breve e potenzialmente il modo più veloce e più economico, per le navi dell'Asia centrale, di servire i mercati globali"³⁸⁵.

Tuttavia, bisogna considerare un certo numero di svantaggi, associati all'attuazione del programma, per le strutture governative dei paesi partecipanti e gli esperti locali direttamente coinvolti nel progetto. Piuttosto difficile è monitorare l'utilizzo degli investimenti finanziari nel progetto e, dato l'alto livello di corruzione dei funzionari, si può presumere che i fondi stanziati nell'ambito del programma TRACECA non vadano sempre a destinazione.

Non esiste un coordinamento chiaro tra i governi dei paesi dell'Asia centrale che partecipano all'attuazione del programma, e c'è molta concorrenza tra gli Stati, dato che ognuno desidera attirare più fondi per sé. Non esiste un'unica visione strategica del programma TRACECA, che è invece rilevante al fine di garantire la tutela dell'ambiente per i paesi dell'Asia centrale. Pertanto, la messa in atto e la riuscita del programma sono un obbligo per l'avvicinamento della legislazione nazionale sull'ambiente all'esperienza dei paesi europei.

Secondo il rappresentante ufficiale dell'Unione europea in Asia centrale, nella lista delle sfide più importanti per l'UE, molta attenzione è rivolta alle strategie per assumere un ruolo di leadership nel risolvere le controversie sulle risorse idriche. Tale questione si ripercuote direttamente sui problemi di sicurezza, e ha anche gravi conseguenze sociali. E' un fatto positivo che l'Unione europea consideri necessario, in futuro, esplorare la possibilità di inserire l'Afghanistan nel programma per garantire la sicurezza e lo sviluppo dell'Asia centrale, unire le questioni della sicurezza e dello sviluppo energetico e promuovere la cooperazione delle istituzioni e le società energetiche europee con i governi dell'Asia centrale.

3.3. I fattori di sicurezza interna in Asia centrale e le raccomandazioni per l'utilizzo dell'esempio europeo in questo settore.

La cooperazione tra l'UE e l'Asia centrale nel settore della sicurezza interna

I paesi dell'Unione Europea sono particolarmente attenti alla cooperazione con gli Stati dell'Asia centrale, che è iniziata subito dopo la loro indipendenza.

Un evento importante nel contesto delle riforme economiche e politiche degli Stati dell'Asia centrale è stato lo stabilirsi, a partire dal 1991, di un contatto diretto dell'Unione con le repubbliche dell'Asia centrale al fine di una cooperazione tecnica, finanziaria e umanitaria. Nel

³⁸⁵ *Evropeiskiyi Souz i Sentral'naia Azia*, cit., p. 225.

1992 è stato firmato il Protocollo sull'istituzione di relazioni diplomatiche tra la Repubblica del Kazakistan e l'Unione europea. Da questo momento in poi, ha preso il via la concettualizzazione delle relazioni tra l'Unione e i nuovi Stati indipendenti. Le condizioni economiche e politiche relativamente favorevoli costituivano i prerequisiti per la piena cooperazione dell'UE con un certo numero di Stati dell'Asia centrale.

Nella fase iniziale, i contatti più intensamente sviluppati erano quelli con il Kazakistan e il Kirghizistan. Al centro della strategia europea, c'erano importanti interessi politici ed economici in quella regione, apertamente dichiarati nei documenti ufficiali della Commissione. Da parte loro, il Kazakistan e il Kirghizistan hanno lavorato duramente per intensificare i rapporti con l'Unione europea e portarli ad un livello elevato. Nel 1995, la loro valutazione positiva ha portato l'Europa a firmare con Kazakistan e Kirghizistan l'Accordo di partenariato e cooperazione (APC)³⁸⁶.

Tuttavia, le condizioni politiche che l'UE pose per lo sviluppo dell'Accordo di partenariato e cooperazione con il Turkmenistan, l'Uzbekistan e il Tagikistan, non potevano essere soddisfatte immediatamente da questi paesi. L'inizio delle relazioni tra l'UE e l'Uzbekistan è avvenuto più tardi, e l'Accordo di partenariato e cooperazione tra la Repubblica dell'Uzbekistan e gli stati membri della Comunità europea è stato firmato il 21 giugno 1996³⁸⁷.

Nel gennaio del 1997, il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare lo sviluppo dell'APC con il Turkmenistan. Il 24 febbraio del 1998 le parti hanno siglato l'accordo interinale sugli scambi e il 25 maggio dello stesso anno, hanno firmato un accordo di partenariato e cooperazione.

L'Accordo con i paesi dell'Asia centrale ha instaurato un quadro istituzionale, politico e amministrativo per facilitare tutte le forme di cooperazione bilaterale: ha preso il via il dialogo politico; è stato avviato un commercio aperto e un regime di investimenti tra le parti; l'UE ha assistito i paesi dell'Asia centrale nella transizione verso gli standard internazionali, e prevede anche la cooperazione in un'ampia gamma di altri settori, dai trasporti all'istruzione fino all'energia, per combattere le attività illegali.

L'UE ha un forte interesse perché ci siano pace, democrazia e prosperità economica in Asia centrale, e perciò collabora strettamente con questi paesi nel raggiungimento di tali obiettivi. L'interesse dell'Unione per la sicurezza e la stabilità, nonché l'impegno per i diritti umani e lo Stato di diritto nei paesi dell'Asia centrale, hanno diverse motivazioni:

³⁸⁶ *Partnership and Cooperation Agreement between the Republic of Kazakhstan, the European Communities and their member states*, Delegation of the European Commission in Kazakhstan, 1999.

³⁸⁷ Ibid.

- lo sviluppo economico e politico, oltre a rispondere alle sfide trans-regionali in Asia centrale, ha un impatto diretto e indiretto sugli interessi dell'Unione europea;
- l'allargamento dell'UE e l'inclusione del Caucaso meridionale nella Politica europea di vicinato, avvicinano l'una all'altra Europa e Asia centrale;
- le risorse energetiche dell'Asia centrale e l'obiettivo della regione di diversificare i partner commerciali e le rotte di approvvigionamento possono contribuire a soddisfare la sicurezza e la fornitura energetica dell'UE.

Un ulteriore rafforzamento delle relazioni si è verificato nel 2007, quando il Consiglio europeo, il 22 giugno, ha adottato una strategia per un nuovo partenariato con l'Asia centrale che copre il periodo 2007-2013³⁸⁸. La strategia di cooperazione comprendeva sei settori tra cui i diritti umani, lo stato di diritto, il buon governo e la democratizzazione; l'investimento nel futuro: i giovani e l'istruzione, la promozione dello sviluppo economico, degli scambi e degli investimenti; il potenziamento dei collegamenti energetici e di trasporto; la sostenibilità dell'ambiente e delle risorse idriche; la lotta contro le comuni minacce.

La strategia per un nuovo partenariato ha costituito una base comune per le relazioni dell'UE con l'Asia centrale, e si è basata sui risultati già raggiunti con l'attuazione di vari accordi, programmi di assistenza e altre iniziative intraprese dall'Unione europea nei confronti dei paesi della regione. Essa mette in evidenza come l'Asia centrale costituisca un ponte tra i due continenti. L'UE e l'Asia centrale condividono un obiettivo comune: preservare la stabilità e raggiungere la prosperità. Un importante aggiunta al documento è il riferimento al fatto che l'Unione europea porterà avanti un dialogo costruttivo con le organizzazioni regionali come EAEC, SCO, CICA, CSTO, CAEU (Unione economica centro-asiatica)³⁸⁹.

Così, per la prima volta nella storia delle relazioni dell'UE con l'Asia centrale, è stato istituito un progetto ambizioso che unisce obiettivi politici strategici ad un programma di lavoro comune, che permette di tradurre tali obiettivi in attività di lavoro funzionali. La sua attuazione stabile e coerente è un indicatore chiave del miglioramento delle relazioni tra l'UE e l'Asia centrale. L'esecuzione di questa strategia è un compito a lungo termine che richiede pazienza e sforzi da

³⁸⁸ http://eeas.europa.eu/central_asia/index_en.htm, ultima cons.: 16.02.2013.

³⁸⁹ *Sovmestnyi otchet o progresse, podgotovlennyi Sovetom i Evropeiskoi Komissiei dlia Evropeiskogo Soveta po voprosu ispolneniia Strategii ES po Sentral'noi Azii* [Progress Report congiunta, preparato dal Consiglio e dalla Commissione europea al Consiglio europeo sull'attuazione della strategia dell'UE per l'Asia centrale], http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakhstan/joint_progress_report_eu_ca_strategy_ru.pdf, ultima cons.: 12.09.2014.

parte tanto della prima quanto della seconda. Tra l'Asia centrale e l'Unione europea si è stabilito un nuovo livello di cooperazione.

Le aree di cooperazione, nel quadro della strategia dell'UE, sono concentrate principalmente sulla sicurezza interna. Per i paesi dell'Asia centrale, la cooperazione regionale ha un'importanza strategica, dal momento che si tratta di impegni che richiedono un approccio coordinato. Questi compiti comuni includono la lotta contro il traffico di droga, la modernizzazione del controllo alle frontiere, la risoluzione dei problemi ambientali transfrontalieri e lo sviluppo di un sistema di trasporti integrato. Il sostegno alla cooperazione può essere difficile per i benefattori, in assenza di strutture regionali stabili e con i problemi idrici ed energetici che questi paesi stanno affrontando. Tuttavia, l'UE porta ad esempio la propria esperienza di integrazione economica e politica a sostegno della promozione della cooperazione regionale, utile per tutti i cinque paesi dell'Asia centrale.



Fig. 3.2 I cinque paesi della regione dell'Asia centrale

Il settore dello stato di diritto

I paesi dell'Asia centrale hanno lavorato molto per migliorare la legislazione nazionale. Gli obiettivi principali sono il potenziamento della struttura politica e statale, lo studio di efficaci

sistemi di servizio pubblico e risorse umane, la liberalizzazione della vita politica del paese e l'introduzione delle migliori tradizioni a livello mondiale. In particolare, in Kazakhstan, il perfezionamento della legislazione coinvolge le elezioni politiche, i partiti, i media (compresa la diffamazione), la riforma del servizio civile, la magistratura e altre aree delle pubbliche relazioni.

Uno dei primi meriti del programma TACIS è stato di aver facilitato l'attuazione dell'accordo di partenariato e cooperazione tra l'UE e i paesi dell'Asia centrale³⁹⁰. Un ben noto programma di successo nel quadro del TACIS (1991-2006), il cui principale obiettivo era quello di fornire assistenza tecnica ai Paesi dell'ex Unione Sovietica, in transizione verso la democrazia, l'economia di mercato e lo stato di diritto, nel 2007, è stato sostituito dallo strumento per la cooperazione allo sviluppo (DCI).

L'obiettivo principale del DCI è quello di promuovere l'eliminazione della povertà nei paesi e le regioni partner del programma. Esso si concentra sulla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG) e ha lo scopo di promuovere la democrazia, il buon governo, il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto.

Nel quadro della strategia dell'UE, l'iniziativa dello stato di diritto dell'Unione europea in Asia centrale è stata progettata per sostenere lo scambio di esperienze tra le due potenze nel campo delle riforme dei sistemi giudiziari e giuridici, riconosciuto necessario soprattutto dai paesi dell'Asia centrale. La cooperazione nel settore dei diritti umani, dello stato di diritto, del buon governo e della democratizzazione è supportata da progetti di assistenza da parte sia degli Stati dell'Unione che dell'Asia centrale.

Attraverso di essa, si promuovono stage presso gli organismi statali dei paesi leader europei, s'incrementa lo scambio di esperienze tra governi e sistemi giudiziari e penali, si favorisce il miglioramento della legislazione in materia d'indagine e perseguimento delle cause penali e civili e in materia di esecuzione delle decisioni giudiziarie. I programmi di assistenza bilaterali degli Stati membri dell'Asia centrale e dell'UE sono inoltre progettati per dare particolare importanza alla regione asiatica.

L'iniziativa dell'UE per lo Stato di diritto è coordinata da Francia e Germania, con il sostegno della Commissione europea. Lanciata nel 2008, essa si propone di attuare la riforma legale e giudiziaria e promuovere lo scambio di esperienze tra l'Asia centrale e l'Unione europea. Questa iniziativa definisce la portata della cooperazione, interesse comune per tutti i paesi dell'Asia centrale conformemente alle proprie specificità nazionali. L'UE, inoltre, finanzia la formazione e

³⁹⁰ Fatima KUKKEVA, *TASIS v Sentral'noi Azii*, [TACIS in Asia centrale], "Evropeiskyi Souz I Sentral'naia Azia", Almaty, 2000, p. 57.

lo sviluppo delle abilità, in particolare nel campo del contenzioso civile e penale e della pratica legale.

Il settore dell'energia e dei trasporti

Migliorare la sicurezza energetica è un interesse comune prioritario per l'UE e l'Asia centrale. Le azioni sono rivolte a diversificare le rotte di esportazione e la struttura della domanda e dell'offerta dell'energia. I programmi dell'UE contribuiscono ad incrementare la sicurezza, l'affidabilità e l'efficienza dell'approvvigionamento energetico e a promuovere la cooperazione in questo settore.

INOGATE resta lo strumento principale per continuare a promuovere la cooperazione sui progetti energetici d'interesse comune, come pure la collaborazione con istituti di credito internazionali. La cooperazione regionale nel settore dei trasporti è stata istituita nell'ambito di "Baku Initiative" e del programma TRACECA per la realizzazione del corridoio di trasporto³⁹¹.

La sostenibilità dell'ambiente e delle risorse idriche

Varie sono le misure comunitarie volte a proteggere l'ambiente e migliorare la gestione delle acque. L'Asia centrale è assillata da gravi problemi ambientali, riguardanti in particolare l'approvvigionamento idrico, la gestione e la depurazione delle acque e il cambiamento climatico, tutte questioni che coinvolgono l'intera regione e, di conseguenza, necessitano della cooperazione regionale per giungere a soluzioni efficaci.

Il Programma dell'UE per l'ambiente sostenibile è progettato per integrare le misure adottate nel campo della protezione e della gestione delle risorse naturali in conformità con i programmi nazionali e regionali. Esso prevede la possibilità di adottare provvedimenti globali che toccano tutti i paesi partner ed è caratterizzato da una certa flessibilità in termini sia di progetti che di partnership.

L'Iniziativa generale dell'UE e dei paesi dell'Asia centrale in materia di ambiente e gestione delle risorse idriche è guidata dall'Italia e sostenuta dalla Commissione Europea, dai rappresentanti dei paesi dell'Asia centrale e dalle organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la Commissione economica per l'Europa (UNECE).

³⁹¹ *Sovet Evropeiskogo Souza. Evropeiskyi Souz i Sentral'naia Azia: novoe partnerstva v deistvii*, [Consiglio dell'Unione europea, l'Unione europea e l'Asia centrale: una nuova partnership in azione] http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf, ultima cons.: 24.05.2014.

Due sono i programmi regionali per la protezione dell'ambiente in Asia centrale. Il primo è chiamato "Promozione integrata delle risorse idriche e per il dialogo transfrontaliero in Asia centrale", del periodo 2008-2012, riguardante i temi delle risorse idriche. Il secondo invece è del periodo 2010-2013³⁹².

Il programma ambientale regionale per l'Asia centrale è finalizzato a rafforzare la cooperazione regionale e il partenariato con l'Europa, per gli obiettivi concernenti l'ambiente e le risorse idriche. Esso contribuisce allo sviluppo di una piattaforma per la cooperazione nel campo della tutela ambientale e delle risorse idriche delle due potenze, con particolare attenzione alla gestione integrata dell'acqua, alle misure di protezione ambientale e al cambiamento climatico. L'UE è il principale finanziatore del Programma per la cooperazione economica regionale dell'Asia Centrale (CAREC) in Kazakistan, che promuove la cooperazione tra le parti per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile a livello locale, statale e regionale. L'UE è anche coinvolta nell'impegno per la conservazione del lago d'Aral e la tutela della biodiversità nella zona di confine tra il Pamir Alai, il Kirghizistan e il Tagikistan.

In generale, la collaborazione sui problemi ecologici tra il Kazakistan e l'Unione Europea sembra essere molto promettente. Quest'ultima ha accolto positivamente il fatto che il Kazakistan sia il solo paese dell'Asia centrale ad aver scelto la questione ambientale come priorità nelle sue relazioni con l'UE³⁹³. L'Unione, da parte sua, s'impegna nel rafforzare la fiducia reciproca e la cooperazione, al fine di trovare soluzioni reciprocamente vantaggiose ai problemi idrici comuni e di grande portata. Contemporaneamente, però, essa non ha ancora preso una posizione chiara sulle soluzioni attualmente esistenti per appianare conflitti in Asia Centrale³⁹⁴.

La gestione dell'acqua è uno dei principali problemi ambientali della regione centro-asiatica, che, se trascurato, può costituire sul lungo termine una seria minaccia alla sicurezza dell'intera area. Nel corso delle consultazioni tra l'UE e l'Asia centrale, è stata confermata la necessità di modernizzare l'approccio alla gestione delle risorse idriche nella regione, al fine di porsi con

³⁹² *Sovet Evropeiskogo Souza. Evropeiskiyi Souz I Sentral'naia Azia: novoe partnerstva v deistvii*, cit., http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf, ultima cons.: 24.05.2014.

³⁹³ Sanuia NURDAULETOVA, *Sotrudnichestvo RK I ES v sfere ekologii* [Cooperazione del Kazakistan e l'Unione europea nel campo dell'ecologia], "Vestnik KazNU, Seria mezhdunarodnye otnoshenia i mezhdunarodnogo prava, Almaty, II, (2013), p. 36 -40.

³⁹⁴ Jos BOONSTRA, Michael EMERSON, *Into Eurasia: Monitoring the EU's Central Asia Strategy*, Report of the EUCAM Project, Brussels, Madrid, 2010, p. 111-143, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF_RU/Final_Report_RU/Final_Report-RU.pdf, ultima cons.: 03.03.2013.

molta attenzione verso il problema della crescente tensione tra i paesi, e di rafforzare il sostegno della cooperazione internazionale. Impellente, per i paesi dell'Asia centrale, è dunque la necessità di coniugare efficienza energetica e risparmio idrico.

Vari progetti regionali e bilaterali sono stati implementati per rafforzare la cooperazione nel campo della protezione ambientale tra l'UE e l'Asia centrale, quali il supporto per la gestione delle acque, il Centro ambientale regionale per l'Asia centrale, l'introduzione del protocollo di Kyoto e la Convenzione di Aarhus. Per rispondere congiuntamente ai problemi connessi con l'utilizzo delle risorse idriche in Asia centrale, si è istituito il dialogo sulle questioni ambientali tra i due partner e il gruppo di lavoro sulle risorse idriche condotto sulla base dei principi dell'Iniziativa dell'UE per l'Acqua, e sono state fatte proposte per stabilire un sistema di gestione integrata delle risorse idriche a livello regionale.

Dalla risoluzione dei problemi idrici dell'Asia centrale dipende quella dei problemi ambientali. L'UE teme soprattutto due conseguenze: in primo luogo, la disastrosa situazione ambientale ha chiaramente effetti sull'Europa stessa, in secondo luogo, un collasso ecologico condurrebbe alla destabilizzazione dell'intera regione. Per l'UE, invece, è importante che la situazione della regione - che è una sorta di cuscinetto - sia sicura, e pertanto deve essere almeno prevedibile se non, meglio, stabile. A tale scopo, sono stati creati molti gruppi di lavoro, commissioni, proposte redazionali, dove l'unico punto debole di questa tendenza è rappresentato dalle profonde contraddizioni tra i paesi della regione e dalla mancanza di un approccio unificato al problema.

Le sfide condivise e la lotta contro le minacce comuni: lo Stato di diritto, il controllo alle frontiere, le dogane e la lotta alla criminalità.

L'UE e l'Asia centrale attribuiscono un'importanza sempre maggiore alle minacce e sfide comuni, che sono la pietra angolare dell'intensificazione dei rapporti tra le due potenze. Insieme con il DCI, esiste una serie di strumenti di collaborazione volti a garantire la sicurezza interna in Asia centrale.

I programmi dell'UE contribuiscono alla gestione integrata delle frontiere, al potenziamento delle infrastrutture lungo le rotte regionali per il transito e il commercio e alla promozione della

transizione verso lo sviluppo politico. Essa, inoltre, incoraggia la riforma costituzionale, legale e giudiziaria³⁹⁵.

L'Iniziativa per la sicurezza dei confini in Asia centrale (CABSI) è coordinata dall'Austria e coinvolge gli organi di gestione di alto livello della regione e altri soggetti specializzati nel campo della sicurezza delle frontiere. Essa rappresenta un modello unico per il dialogo regionale volto ad affrontare le questioni di controllo delle frontiere in Asia centrale, con particolare attenzione alla sicurezza transfrontaliera quale catalizzatore per il commercio e la circolazione delle persone, per lo sviluppo economico e per la tutela dei diritti umani.

Dal 2007 al 2013, l'UE ha stanziato 242 milioni di euro per la cooperazione regionale con l'Asia centrale, di cui 137 per il primo programma indicativo pluriennale (2007-2010) e 105 per il secondo (2011-2013). Essi riguardano principalmente tre settori della cooperazione: sviluppo regionale sostenibile (energia, ambiente e cooperazione tra imprese); istruzione e formazione, tecnologie e scambi internazionali; stato di diritto, controlli delle frontiere e lotta alla criminalità.

Tra le tante sfide e minacce alla sicurezza, l'UE ha attirato l'attenzione soprattutto sul traffico di droga e il consumo di stupefacenti in Asia centrale, e sulla mancanza di un efficace sistema di controllo delle frontiere. L'introduzione di forme moderne di controllo dei confini, che comportano la creazione di frontiere aperte e contemporaneamente sicure, favorirà il processo di scambio economico e la lotta contro il traffico illegale di droga. BOMCA (controllo delle frontiere in Asia centrale) e CADAP (programma d'azione anti-droga in Asia Centrale) sono i due principali programmi comunitari messi in atto con successo in questo settore..

La stabilità regionale porta con sé anche la diminuzione della produzione, la vendita e il trasporto di stupefacenti. A questo proposito, è stata documentata l'associazione del traffico di droga con gli atti criminali e le loro conseguenze negative per gli esseri umani.

Il programma CADAP, finanziato dall'UE e lanciato nel 2001, mira a ridurre la domanda di droga attraverso l'utilizzo della metodologia europea e internazionale per il trattamento della tossicodipendenza. Suo principale obiettivo è la prevenzione dell'abuso di droga attraverso il miglioramento del quadro giuridico e una maggiore informazione per la consapevolezza tra i gruppi a rischio e, quindi, quello di sostenere i governi nei loro sforzi verso la risoluzione del problema della tossicodipendenza e la crescita della società e della salute in Asia centrale.

³⁹⁵ *Tehnicheskoe i finansovoe sodeistvie* [L'assistenza tecnica e finanziaria],

http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/eu_kazakhstan/tech_financial_cooperation/index_ru.htm, ultima cons.: 29.10.2014.

Il programma CADAP è condotto da un consorzio di esperti europei provenienti da Repubblica Ceca, Germania e Polonia, ed è attuato dalla Società tedesca per lo sviluppo internazionale (GIZ). Esso mette in atto iniziative comuni per la riduzione della domanda di droga e, insieme, per la riduzione dell'offerta, attraverso il controllo delle frontiere (BOMCA), nonché campagne di sensibilizzazione e di prevenzione³⁹⁶.

Inoltre, queste attività sono rivolte anche alla prevenzione della circolazione della droga negli aeroporti e nelle stazioni ferroviarie in tutta l'Asia centrale, con un accento particolare sul processo di formazione volto a fornire competenze per la rilevazione dei precursori.

Uno degli interventi del programma CADAP consiste nell'introduzione di moderni metodi di trattamento farmacologico in una prigione pilota di ogni paese. Ad esempio, oggi, in Kirghizistan opera con successo il programma dell'UE per il sostegno, la riabilitazione e l'assistenza sociale per persone che soffrono di dipendenza da alcool e droga. Uno di questi progetti è il "Clean Zone", un centro di riabilitazione per tossicodipendenti all'interno di un carcere maschile nei pressi di Bishkek; oppure l'Ong "Asteria", che fornisce assistenza alle donne tossicodipendenti dopo il loro rilascio dal carcere³⁹⁷. Questi progetti europei si basano sulla cooperazione con i partner asiatici al fine di ridurre i problemi comuni connessi con la droga, di ottenere un'immagine reale della situazione attuale e di impiegare i moderni metodi d'intervento medico per la prevenzione e il trattamento della tossicodipendenza, come il metadone, che in Europa è utilizzato ampiamente e con successo. Prevenire e ridurre la minaccia di malattie infettive come l'HIV e l'epatite C, diffusissime tra i consumatori di eroina, è un altro importante obiettivo del progetto. Tali traguardi sono raggiunti attraverso una serie di sessioni di formazione con la partecipazione di esperti provenienti dall'Europa e dall'Asia centrale.

Per questo programma, sono stati destinati 5 milioni di euro, quale azione specifica nel quadro della cooperazione strategica tra l'UE e l'Asia centrale, in conformità del piano d'azione dell'UE per prevenire la diffusione della droga in Asia centrale (2009-2013)³⁹⁸. In tre anni dalla sua attuazione, il programma CADAP 5 ha contribuito a soddisfare le esigenze dei governi dei cinque paesi dell'Asia centrale nella preparazione e l'ulteriore qualificazione degli esperti sui più

³⁹⁶ *Sovmestnyi otchet o progresse, podgotovlennyi Sovetom i Evropeiskoi Komissiei*, cit., http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakhstan/joint_progress_report_eu_ca_strategy_ru.pdf, ultima cons.: 12.09.2014.

³⁹⁷ *Kirgiziu posetit' nacional'nyi coordinator po narkotikam i narkopolitike Germanii* [Visita in Kirghizistan del coordinatore nazionale sulle droghe e la politica della droga in Germania] www.gnkrb.ru/files/publsmi/gnk%2015.05.2012.doc, ultima cons.: 14.10.2014.

³⁹⁸ *Zakluchitel'naia konferentsia podvodit' itogi 5 fazy. Programmy po predotvrasheniui rasprostraneniia narkotikov v Sentral'noi Azii* [La conferenza finale riassume la 5 ° fase del programma per prevenire la diffusione della droga in Asia centrale] http://eeas.europa.eu/delegations/tajikistan/documents/press_corner/2013/pr_cadap_final_conference_ru.pdf, ultima cons.: 16.12.2013.

recenti metodi medici e psicoterapeutici. Più di 3.000 esperti e rappresentanti del governo sono stati formati nel periodo 2010-2012 in Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan. Il programma ha sostenuto i centri di cura e di riabilitazione in tutti i paesi dell'Asia centrale, con l'ausilio di attrezzature e riparazioni.

L'evento ha inoltre aperto il primo giro di consultazione formale tra i rappresentanti di alto livello dei paesi beneficiari e l'Unione europea su un nuovo piano d'azione dell'UE, volto a prevenire la diffusione della droga in Asia centrale (2014-2017). La sesta fase di CADAP seguirà l'attuale quinta con un budget di 5 milioni di euro stanziati dall'Unione europea.

Un nuovo importante progetto è stato messo a punto nel quadro dello strumento di stabilità, al fine di fornire supporto per la lotta contro il traffico di droga e la criminalità organizzata, formare una rete di intelligence tra gli Stati membri CARICC (Centro di Coordinamento e informazione regionale dell'Asia centrale) e instaurare una cooperazione transfrontaliera con l'Afghanistan, l'Iran e il Pakistan³⁹⁹.

Il Programma sulla gestione delle frontiere in Asia centrale (BOMCA), lanciato nel 2002, è entrato nell'ottava fase nel 2011. Esso favorisce il commercio e il transito legittimo in Asia centrale mediante l'attuazione delle migliori pratiche europee e il trasferimento di know-how in un'organizzazione di controllo dei confini integrata, e contribuisce a potenziare le tecniche e le infrastrutture per contrastare il contrabbando. BOMCA è un programma complesso, sfaccettato, che utilizza l'approccio istituzionale, con lo scopo di migliorare l'efficienza nella gestione delle frontiere, e di rafforzare la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo in Asia centrale. Da allora, è diventato uno dei più grandi programmi di aiuto dell'Unione europea nella regione. BOMCA 2003-2014 ha potuto disporre di 36 milioni di euro. Il programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), che implementa il programma BOMCA, è cofinanziato con 2,74 milioni di euro. La strategia principale del BOMCA è quella di promuovere la stabilità e la sicurezza in Asia centrale attraverso una gestione integrata delle frontiere e la cooperazione regionale. Inoltre, esso assiste i paesi dell'Asia centrale nella loro corsa verso lo sviluppo economico e la facilitazione degli scambi con i paesi vicini, tra i paesi dell'Asia centrale e con gli Stati dell'Unione.

Gli obiettivi generali del programma sono:

- supporto per il consolidamento della sicurezza in Asia centrale;
- promozione del trasporto e del commercio legale;

³⁹⁹ *Sentral'noaziatskiy regional'nyi informazionnyi sentr po bor'be s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv, psihotropnyh veshestv i ih prekursov (ZARIKZ)* [Centro di informazione regionale dell'Asia centrale per la lotta contro il traffico illecito di stupefacenti, sostanze psicotrope e loro precursori (CARICC)], <http://www.caricc.org/index.php/ru/>, ultima cons.: 20.12.2014.

- riduzione della circolazione clandestina di beni e persone⁴⁰⁰.

Attraverso il programma, è stato riqualificato un gran numero di valichi di frontiera, alcuni dei quali sono ancora in fase di ammodernamento. Altri venti luoghi di confine sono stati dotati di attrezzature, e molti avamposti situati lungo la "frontiera verde" sono stati, o saranno presto, modernizzati. La riqualificazione promossa dal BOMCA coinvolge anche i centri di formazione delle guardie di frontiera e quelli di addestramento dei cani. Circa 1500 soldati di confine asiatici e funzionari doganali hanno partecipato a questi numerosi corsi di formazione in materia di gestione integrata delle frontiere. Il programma ha permesso di accrescere le capacità del personale di tutte le agenzie per la gestione integrata delle frontiere. Ciò include la formazione e l'acquisizione delle migliori pratiche e tecniche europee del settore.

Il programma BOMCA ha fornito anche le infrastrutture e le attrezzature, contribuito a migliorare le condizioni di lavoro in alcuni valichi di frontiera lungo le rotte commerciali e accresciuto il livello di sicurezza nei punti selezionati sulle frontiere interne. Altri contributi riguardano la consulenza legale e dei fondamenti costituzionali coinvolti. Misure di sicurezza più efficaci, per l'azione delle forze dell'ordine e le operazioni commerciali, sono state effettuate ai valichi di frontiera selezionati, in particolare al confine tagiko-afghano.

Durante i sei anni fino al 2010, nel quadro di BOMCA, sono stati creati o ristrutturati dodici basi di controllo delle frontiere, undici posti di frontiera, cinque centri di formazione per le guardie di frontiera, tre centri di addestramento canini e una stazione veterinaria. Sono stati formati più di 2.000 dipendenti dei servizi doganali e di frontiera e doganali, nonché esperti del servizio di quarantena, che hanno partecipato a viaggi studio nell'Unione, dove hanno appreso e acquisito le più recenti tecnologie utilizzate nei moderni valichi di frontiera europei⁴⁰¹.

I suoi successi ci permettono di concludere che il programma BOMCA è un modello praticabile di supporto in materia di controlli alle frontiere, e rappresenta il modello più maturo e funzionale nel territorio urasiatico.

In generale, la creazione e il mantenimento della sicurezza e della stabilità in Asia centrale sono tra le priorità dell'Unione europea, ma la maggior parte dei progetti non affrontano questo tema direttamente. I più grandi progetti dell'UE nella regione sono quelli del programma BOMCA di controllo delle frontiere e del programma CADAP per la lotta al traffico di droga.

⁴⁰⁰ *Programma ES –PROON po sodeistviu upravleniu granizami (BOMKA) v Kazakhstane* [L'Unione europea - UNDP gestione delle frontiere (BOMCA) nella Repubblica del Kazakistan], http://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/operations/projects/democratic_governance/border-management-programme-in-central-asia--bomca--phase-8.html, ultima cons.: 15.09.2014.

⁴⁰¹ *Evropeiskyi Souz – Sotrudnichestvo v seliah razvitiia Sentral'noi Azii*, [Unione europea - Cooperazione per lo sviluppo in Asia centrale], "Buro publikazii Evropeiskogo Souza", 2012, p.3.

Secondo gli esperti kazaki, entrambe queste iniziative stanno lavorando attivamente e con successo⁴⁰².

Il Programma Migrazione e asilo mira a promuovere nei paesi terzi un miglioramento della gestione di tutti gli aspetti dei loro flussi migratori.

Lo Strumento per la sicurezza nucleare finanzia attività a sostegno della sicurezza nucleare, della protezione dalle radiazioni e dell'applicazione di misure di prevenzione e controllo efficaci ed affidabili per i materiali nucleari nei paesi terzi.

Lo Strumento per la stabilità (IFS) ha lo scopo di promuovere la stabilità nei paesi in crisi, fornendo una risposta efficace per creare o ricreare le condizioni necessarie per la corretta attuazione delle politiche comunitarie nel settore della cooperazione e dello sviluppo (componente "Preparazione e risposta in caso di crisi"). In condizioni normali, questo strumento assiste i paesi terzi nell'acquisizione delle capacità per affrontare specifiche minacce mondiali e interregionali che hanno un effetto destabilizzante, e facilita la loro predisposizione a rispondere alle situazioni pre e post crisi.

Pertanto, i programmi regionali dell'UE per i paesi dell'Asia centrale permettono di fronteggiare i problemi comuni della regione, quali la criminalità organizzata, il traffico di esseri umani, droga e armi, il terrorismo e la proliferazione delle armi nucleari, il dialogo interculturale, l'energia, l'inquinamento, la gestione delle acque, la migrazione, il controllo delle frontiere e delle infrastrutture. Al fine di raggiungere la sicurezza regionale e lo sviluppo economico, è stata lanciata una serie di iniziative, condotte dalla Commissione europea, per fornire una piattaforma per il dialogo e lo scambio e per coordinare gli sforzi delle parti interessate in Europa e in Asia centrale. Queste iniziative sono coerenti e sostengono le priorità strategiche e politiche nazionali.

La strategia dell'UE per l'Asia centrale è mossa da un forte interesse nel dialogo costante e in una più stretta cooperazione con i cinque Stati della regione, nel rispetto delle loro differenze e questioni regionali⁴⁰³.

Essendo l'Asia centrale posta di fronte a sfide importanti che richiedono la cooperazione transfrontaliera, la strategia europea ha preso in grande considerazione la necessità di un approccio regionale, relativamente a questioni quali la lotta contro il traffico di droga, la

⁴⁰² Jos BOONSTRA, Michael EMERSON, *Into Eurasia: Monitoring the EU's Central Asia Strategy*, Report of the EUCAM Project, Brussels, Madrid, 2010, p. 111-143, http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF_RU/Final_Report_RU/Final_Report-RU.pdf, ultima cons.: 03.03.2013.

⁴⁰³ Murat LAUMULIN, *Strategiya SSHA i Zapad (ES i NATO) v Sentral'noi Azii: vyzovy dlia Respubliki Kazakhstan* [Strategia degli Stati Uniti e l'Occidente (UE e NATO) in Asia Centrale: Sfide per la Repubblica del Kazakhstan], <http://cc-sauran.kz/rubriki/safety/26-strategiya-ssha-i-zapada-es-i-nato-v-centralnoy-azii-vyzovy-dlya-respubliki-kazahstan-2-chast.html>, ultima cons.: 12.10.2014.

modernizzazione del controllo delle frontiere, la soluzione dei problemi ambientali, la gestione delle acque, le difficoltà energetiche e nei collegamenti.

Nell'ambito dello stato di diritto, è necessario stabilire una forte cooperazione su questioni fondamentali del diritto e del sistema giudiziario. Nel settore dell'ambiente e delle risorse idriche, l'UE intende mantenere un andamento politico dinamico per creare un sistema di gestione integrata delle risorse. Per affrontare le sfide comuni, l'UE continuerà a svolgere un ruolo attivo nel coordinamento delle parti interessate e nel sostegno al raggiungimento di risultati concreti sulla riduzione del traffico di droga e la gestione delle frontiere in Asia centrale.

Bisogna inoltre aggiungere che l'UE intende sviluppare il dialogo avviato con le organizzazioni locali attive nella regione, al fine di avviare una cooperazione concreta in Asia centrale, in particolare nel campo del controllo e la gestione delle risorse idriche transfrontaliere e della lotta contro il traffico di droga e la criminalità⁴⁰⁴. Essa, quindi, sta fornendo un contributo significativo per la sicurezza, la stabilità e la prosperità in Asia centrale.

L'UE è fermamente convinta che rafforzare l'impegno degli Stati dell'Asia centrale per il diritto internazionale, lo stato di diritto, i diritti umani, i valori democratici e l'economia di mercato, servirà a portare sicurezza e stabilità nella regione, e permetterà agli stati, in particolare il Kazakhstan, a diventare partner affidabili dell'UE con cui condividere interessi e obiettivi comuni.

Il buon governo, lo Stato di diritto, i diritti umani, il processo di democratizzazione, l'istruzione e la formazione sono settori chiave nell'esperienza dell'Unione europea, che può dunque dividerla a favore della sicurezza e della stabilità nella regione dell'Asia centrale⁴⁰⁵.

L'esperienza dell'Unione europea per i paesi dell'Asia centrale nella lotta contro le sfide moderne per la sicurezza regionale

Ad oggi, i paesi dell'Asia centrale prendono in considerazione la lotta contro le minacce moderne attraverso la cooperazione regionale con l'UE come una delle principali priorità della politica regionale. Dalla firma dei primi accordi di cooperazione tra i paesi dell'Asia centrale e quelli dell'Unione, ci sono stati grandi cambiamenti, sia all'interno delle due potenze che nei

⁴⁰⁴ *Sovet Evropeiskogo Souza. Evropeiskyi Souz I Sentral'naia Azia: novoe partnerstva v deistvii*, cit., http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf, ultima cons.: 24.05.2014.

⁴⁰⁵ *Sovet Evropeiskogo Souza. Evropeiskyi Souz I Sentral'naia Azia: novoe partnerstva v deistvii*, cit., http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/2010_strategy_eu_centralasia_ru.pdf, ultima cons.: 24.05.2014.

rapporti tra di loro, e sono stati individuati i principali obiettivi e aree di cooperazione reciprocamente vantaggiosi⁴⁰⁶.

In generale, la cooperazione tra i paesi dell'Asia centrale e i paesi europei si sviluppa sia a livello bilaterale che multilaterale. I rapporti tra le due potenze sono mossi dall'interesse dell'UE a mantenere la stabilità in Asia centrale, a favore della quale sono nate riforme economiche, sociali e politiche.

Sebbene il partenariato e la cooperazione tra l'UE e l'Asia centrale fossero rivolti principalmente allo sviluppo delle politiche economiche, del commercio, degli scambi in campo tecnico e scientifico, a partire dal 2002, questi hanno cominciato ad includere anche altri importanti settori, come l'energia, i trasporti e le questioni relative alla giustizia, la legge, l'ordine e la sicurezza. Vale a dire che il problema della sicurezza interna sta diventando un componente essenziale del rapporto.

L'Asia centrale è attanagliata da molti problemi politici, economici e sociali strettamente intrecciati tra loro, che costituiscono una forte, potenziale minaccia per la stabilità e la sicurezza nella regione.

Le preoccupazioni principali sono costituite dal terrorismo, l'estremismo religioso e il traffico di droga. Tuttavia, i fattori essenziali di questi problemi sono la povertà, l'insicurezza sociale, la corruzione e le violazioni dei diritti umani. In aggiunta a queste minacce, la regione dell'Asia centrale si trova ad affrontare nuove sfide alla sicurezza - diversi gradi di sviluppo della democrazia, interdipendenza economica ed energetica, gestione delle risorse idriche, degrado ambientale e rischio di diffusione di malattie infettive, catastrofi naturali, immigrazione clandestina. Per risolvere questi problemi, c'è bisogno di incrementare la cooperazione regionale e la transizione verso un approccio integrato alla sicurezza. Oggi, però, i paesi dell'Asia centrale non sono ancora in grado di comprendere appieno il legame che esiste tra queste carenze e le minacce alla sicurezza.

La regione necessita di riforme immediate volte alla democraticizzazione delle istituzioni, che permetterebbe di monitorare il lavoro delle forze dell'ordine, delle autorità giudiziarie e dei servizi di intelligence. La riforma del settore della sicurezza è un argomento doloroso: è improbabile che i regimi dell'Asia centrale si muovano verso un cambiamento radicale dei metodi di lavoro. Ma il rappresentante speciale dell'UE ha proposto vari aspetti che facilitino la ricerca di soluzioni di compromesso. Come già detto, esistono diversi programmi europei in Asia centrale che promuovono la riforma del sistema giudiziario e delle forze dell'ordine, progetti di

⁴⁰⁶ Evgenii LIAN, *Kazakhstan – Evropeiskiy Souz: perspektivy ekonomicheskogo sotrudnichestva* [Kazakistan - Unione europea: prospettive di cooperazione economica], "Analitik", V, (2003), p.23-28.

gestione delle frontiere e di vigilanza da parte degli organi legislativi e campagne d'informazione rivolte alla società civile⁴⁰⁷.

Lo sviluppo del processo d'interazione tra l'Unione europea e gli stati dell'Asia centrale, in particolare il Kazakistan, si basa sulla prospettiva che potrà rafforzare la loro politica estera e fornire ulteriori garanzie di sicurezza. La cooperazione per la sicurezza poggia sui principi di base della politica europea di vicinato (PEV), che prevede l'istituzione di un dialogo politico più serrato, che coinvolga i temi della lotta al terrorismo, la non proliferazione e la risoluzione pacifica dei conflitti regionali e il settore della giustizia e degli affari in generale, in linea con gli obiettivi strategici e gli interessi nazionali degli stati dell'Asia centrale.

La ricerca di approcci comuni per risolvere questi problemi è una questione permanente alle riunioni del Consiglio di cooperazione tra l'UE e ciascun paese dell'Asia centrale. L'avvicinamento dell'Unione europea ai paesi dell'ex unione sovietica è una condizione molto favorevole per il Kazakistan, essendo l'Unione europea un fattore di mantenimento della stabilità nella regione e nel continente eurasiatico nel suo complesso.

A livello regionale, il Kazakistan è un paese prioritario nel quadro della strategia del partenariato. Nella cooperazione con l'Unione europea, ha avuto un ruolo speciale nella politica dell'economia mondiale e in politica estera⁴⁰⁸.

Le relazioni tra il Kazakistan e l'UE hanno portato ad alcuni risultati positivi e, dato il potenziale economico del paese, va osservato che in futuro, esse potranno potenziarsi. L'interesse del Kazakistan nella cooperazione con l'Unione europea si basa su parametri politici, sociali, economici e di sicurezza. Una caratteristica della fase attuale delle relazioni tra il Kazakistan e l'Unione europea è la volontà, da parte di entrambe, di una revisione delle strategie di cooperazione in corso con le realtà transcontinentali esistenti. Per il Kazakistan, l'Unione europea rimane, oggi e in futuro, un importante partner strategico nel garantire la sicurezza regionale.

Per l'Europa, è di fondamentale importanza che il Kazakistan sia un paese libero dal nucleare. Oltre all'accordo di partenariato e cooperazione, esistono altri accordi in settori di comune interesse, tra cui quello della sicurezza nucleare e della fusione nucleare. Tre sono gli accordi nel settore del nucleare, firmati dalla Repubblica del Kazakistan e dalla Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

⁴⁰⁷Ios BUNSTRA, Vera AKSENOVA, *10 zadach dlia novogo spezial'nogo predstavitelia ES v Sentral'noi Azii* [10 sfide per il nuovo Rappresentante speciale dell'UE per l'Asia centrale], "EUCAM EU-Central Asia Monitoring", XIV, (2012), p.7

⁴⁰⁸Sanuia NURDAULETOVA, *RK i ES: novyi etap sotrudnichestva* [Kazakistan e l'Unione europea: una nuova fase di cooperazione], "Vestnik KazNU, Seria mezhdunarodnye otnoshenia i mezhdunarodnogo prava, Almaty, II, (2006), p.16-19.

L'accordo di cooperazione nel settore della sicurezza nucleare è stato ratificato nel luglio 1999 ed è entrato in vigore nel giugno 2003. Lo scopo di questo accordo è quello di instaurare una cooperazione tra il Kazakistan e i paesi dell'Unione europea nel rafforzamento della sicurezza nucleare e delle radiazioni, e nello sviluppo e l'applicazione di norme di sicurezza adottate dalla comunità internazionale. L'accordo di cooperazione nel settore della fusione nucleare è stato firmato nel novembre 2002 ed è entrato in vigore nell'aprile 2004. Infine, l'accordo di cooperazione sugli usi pacifici dell'energia nucleare è stato firmato nel dicembre 2006 ed è entrato in vigore l'1 settembre, del 2008

In Asia centrale è sempre più alto il rischio di formazione di gruppi estremisti e criminali, e le forze di sicurezza locali non sono preparate a contrastare queste minacce, perché sono impegnate a preservare la stabilità del regime, piuttosto che garantire la sicurezza nazionale. Questo ne influenza l'efficienza oltre a mettere in pericolo la sicurezza della popolazione.

I legami con i gruppi criminali transnazionali hanno portato ad un deterioramento della situazione della criminalità nella regione dell'Asia centrale. Come ha rilevato il presidente del Comitato per la Sicurezza Nazionale di Stato del Kirghizistan, Shamil Atakhanov, "una grave minaccia per la sicurezza è connessa con gli interessi finanziari e di altro tipo di estremisti, terroristi, separatisti e gruppi criminali transnazionali organizzati, che costituisce uno dei motivi principali del deterioramento della situazione della criminalità nella regione"⁴⁰⁹.

Come già notato, il fattore principale del pericolo terroristico in Asia centrale è costituito dalla vicinanza di paesi e regioni altamente instabili, quali Afghanistan, Kashmir, parti del Xinjiang e del Caucaso del Nord. L'intensificarsi degli atti terroristici può portare ad un aumento dei conflitti inter-etnici tra i paesi dell'Asia centrale, alla proliferazione del traffico di droga, alla scarsa efficienza dell'apparato statale e delle forze dell'ordine, etc.

Naturalmente, gli Stati dell'Asia centrale attribuiscono grande importanza alla lotta contro tutte le forme di terrorismo e di estremismo. Si consideri l'esempio del Kazakistan. Attualmente, in Kazakhsta, sono state fermate quattordici organizzazioni terroristiche ed estremiste. Negli ultimi anni la sicurezza nazionale della Repubblica, in collaborazione con le forze dell'ordine e i servizi speciali di altri paesi, ha messo a punto una serie di attività, a seguito della quale è stato possibile prevenire atti terroristici nel paese.

⁴⁰⁹ Ivan DUVANAEV, *Ekstremal'nyi Kyrgyzstan. Svet v konze minareta* [Kyrgyzstan estremo. La luce alla fine del minareto], <http://www.centrasia.ru/news2.php?st=1351025700>>, ultima cons.: 10.08.2014.

Il Kazakistan sta lavorando attivamente per combattere l'estremismo. Le agenzie di sicurezza sono impegnate nel contrastare i tentativi di rilanciare le strutture nazionali del partito religioso estremista "Hizb-ut-Tahrir"⁴¹⁰

Su base continuativa, si lavora per la collaborazione con i partner stranieri al fine di mantenere la disponibilità a confrontarsi con le possibili minacce terroristiche.

Nel campo della lotta contro il terrorismo internazionale, e della costruzione di un sistema di sicurezza regionale attraverso la partecipazione alla realizzazione di programmi e progetti comuni, il Kazakistan sta cooperando attivamente con le organizzazioni governative internazionali, tra cui la Commissione europea.

I paesi europei hanno una vasta esperienza nel trattare questioni come la lotta al terrorismo, l'estremismo, il separatismo e il traffico di droga. L'Europa occidentale, infatti, ha svolto e probabilmente continua a svolgere ancora un ruolo significativo nella lotta contro il terrorismo⁴¹¹.

Il terrorismo è un fenomeno che gli europei conoscevano ben prima dei tragici eventi dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti. Secondo le statistiche di alcuni studi europei, negli ultimi anni non c'è stato un aumento degli attacchi terroristici⁴¹². Altri studiosi, d'altra parte, ritengono che l'Europa sottovaluti la gravità della minaccia terroristica⁴¹³. In ogni caso, nel corso degli ultimi 40 anni, gli attacchi terroristici hanno fatto più di 4.000 vittime⁴¹⁴.

La maggior parte dei ricercatori e dei politici in genere distingue tra approcci "soft" e approcci "hard" nella lotta al terrorismo⁴¹⁵, distinzione particolarmente evidente durante la risoluzione della crisi irachena. Il 17 febbraio 2003, l'Unione europea ha chiesto una soluzione pacifica della situazione e l'uso di strumenti diplomatici nel quadro delle Nazioni Unite, considerando l'azione militare come l'ultima risorsa, quando esaurite tutte le misure diplomatiche. Va notato che l'UE resta ancora su questa posizione, e ha quindi istituito il "sistema europeo" quale approccio indipendente per la lotta al terrorismo.

⁴¹⁰ Zaure MIRZAHODZHAeva, Terrorism ne proidet! [I terroristi non passano!] Время, 14.08.2007 // <http://www.time.kz/news/archive/2007/08/14/273>, ultima cons.: 05.12.2013

⁴¹¹ Ferruccio PASTORE, *The European Union and the fight against terrorism*, in *Is there a European strategy against terrorism?*, Working Papers, CeSPI, 12/2005, p.11.

⁴¹² Rik COOLSAET, Teun VAN DE VOORDE, *International terrorism: a longitudinal statistical analysis*, Department of Political Science Research Paper, Universiteit Gent, 2004, <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=663253&fileId=663254>>, ultima cons.: 04.03.2013.

⁴¹³ Gustav LINDSTROM, Burkard SCHMITT, *Facing terrorism: European perspectives and strategies*, EU Institute for Security Studies, Paris, 7 May 2004, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep04-06.pdf>>, ultima cons.: 05.03.2013.

⁴¹⁴ Gijs M. DE VRIES, *The European Union and the fight against terrorism*, Minda de Gunzburg Center for European Studies and Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2005, p. 2.

⁴¹⁵ Ronald D. CRELINSTEN, *The discourse and practice of counter-terrorism in liberal democracies*, "The Australian Journal of Politics and History", Vol. 44, Issue 3, University of Queensland Press, 1998, p. 389.

Ad oggi, il compito principale degli Stati e delle istituzioni europee è di affrontare l'onda della minaccia del terrorismo nazionale e internazionale, senza compromettere la propria indennità.

Per gli Stati dell'Asia centrale, il maggior successo dell'esperienza di integrazione europea viene dalle azioni anti-terroristiche. Il più adatto per l'Asia centrale è un approccio di tipo "europeo" nella lotta contro il terrorismo: l'uso adeguato del modello europeo può contribuire alla realizzazione di efficaci politiche antiterrorismo anche nella regione centroasiatica.

Gli Stati membri dell'Unione hanno pian piano e costantemente rafforzato la propria sicurezza interna contro il terrorismo. Tuttavia, a causa del suo rapido sviluppo di questi ultimi anni, sono stati costretti ad intensificare il ruolo dell'Unione nel processo della lotta al terrorismo.

L'Unione europea è provvista anche di una serie di banche dati che contengono informazioni utili in materia di terrorismo, tra cui il Sistema d'informazione Schengen, che raccoglie informazioni sulle persone che attraversano la zona Schengen⁴¹⁶, e Eurodac (il cosiddetto "sistema di Dublino"), un database di rifugiati politici, introdotto nel gennaio 2003⁴¹⁷.

Alcuni studiosi considerano la possibilità di fare tesoro dell'esperienza antiterroristica dell'UE, in particolare nel campo dell'interazione tra i servizi speciali, per creare il cosiddetto centro anti-terrorismo euro-asiatico per lo scambio di informazioni tra le agenzie di intelligence e le forze di polizia. La lotta contro il terrorismo internazionale, infatti, richiede la creazione di un centro universalmente riconosciuto di "polizia eurasiatica".

Com'è successo per gli stati membri dell'UE, si dovrebbe in primo luogo istituire l'integrazione economica, vale a dire risolvere i problemi connessi con il coordinamento degli interessi economici dei membri, che è il modo più affidabile per lo sviluppo di un tipo d'interazione sostenibile e a lungo termine. Questa direzione è la più ottimale se si considera che i paesi dell'Asia centrale sono attualmente caratterizzati da differenti condizioni economiche, che ne provocano la disintegrazione.

La complessità della situazione in Asia centrale, oggi, è data prima di tutto dal fatto che in alcuni paesi tendono a svilupparsi rapidamente alcuni processi, le cui origini risalgono alle contraddizioni e agli eccessi politici ed economici verificatisi durante tutto il periodo successivo all'indipendenza⁴¹⁸.

⁴¹⁶ The Schengen area and cooperation. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm, ultima cons.: 15.11.2014.

⁴¹⁷ Dubenskoe postonovlenie, <http://www.nordiclife.org/dublinskoe-soglashenie>, ultima cons.:12.11.2014.

⁴¹⁸ Vitalia GALIMOVA, *SHOS kak instrument obespecheniia besopasnosti v Sentral'noi Azii: perspektivi organizatii v svete resul'tatov sammita* [SCO come strumento per garantire la sicurezza in Asia centrale: prospettive dell'organizzazione alla luce dei risultati del vertice], "Analytic", IV, 2005, p.7.

Insieme all'integrazione economica, come nell'esperienza europea, è necessario incoraggiare la coerenza nella politica interna ed estera. Ad oggi, i paesi dell'Asia centrale hanno forti divergenze sulle questioni di politica interna ed estera, e non agiscono come un fronte unito contro il nemico comune, ma, al contrario, competono nella lotta per un ingresso più veloce e vantaggioso nel mondo politico, economico, finanziario e militare⁴¹⁹.

Di fronte alla minaccia del terrorismo internazionale, l'unica strada per la sicurezza nazionale passa attraverso la cooperazione internazionale, il cui principio base è la transnazionalizzazione degli stati nei loro interessi nazionali. Ciò comporta una rinuncia parziale alla loro autonomia, al fine di affrontare i problemi nazionali in un mondo globalizzato. Un esempio lampante di questa interazione è dato dai processi che stanno avendo luogo in Europa.

Oltre alla sfera politica ed economica, il modello d'interazione europeo del sistema anti-terroristico poggia anche su elementi di analisi, d'informazione e giudiziari.

La componente analitica richiede uno studio approfondito e dettagliato del fenomeno del terrorismo. E' necessario esaminare approfonditamente il contesto storico, ideologico, politico e socio-economico propizio alla nascita di una qualche forma di attività terroristiche. L'efficacia della politica anti-terrorismo dipende dalla conoscenza dei fattori che danno origine al terrorismo.

L'attività d'informazione dovrebbe esser portata avanti dalle forze dell'ordine e dalle organizzazioni per i diritti umani e religiosi, in collaborazione con i media. Secondo Sayfutdinova TI, le misure giuridiche più efficaci nella lotta al terrorismo consistono nell'informare i cittadini sulle fondamenta del diritto penale, e nell'applicare la "prevenzione doppia" agli autori di atti terroristici che si sono ravveduti⁴²⁰. L'importanza della formazione giuridica della popolazione nella lotta contro il terrorismo è dimostrata dall'esperienza italiana, dove sono state apportate delle aggiunte alle disposizioni del Codice penale per l'esonero dalla responsabilità penale, che hanno dato un grave colpo alle organizzazioni terroristiche nel paese.

Le misure di forza possono essere efficaci solo per quanto riguarda le organizzazioni terroristiche implacabili, ma non sono assolute. Il loro impiego contro le organizzazioni terroristiche ed estremiste, spesso spinge il problema su un piano latente, senza risolvere il compito fondamentale di garantire la sicurezza delle persone, della società e dello Stato.

⁴¹⁹ Bekzot MUSAEV, *Preduprezhdenie razvitiia ekstremizma v Uzbekistane kak faktor obespechenia regional'noi besopasnosti*, [Prevenire lo sviluppo dell'estremismo in Uzbekistan come un fattore di sicurezza regionale], in *Preduprezhdenie ekstremizma v stranah Sentral'noi Azii*, Almaty, Institut nazional'nyh issledovani, 2004. P.28.

⁴²⁰ Timur SAIFUTDINOV, *Ugolovno-pravovaia bor'ba s terrorismom i puti povyshenia ee effektivnosti* [Battaglia legale penale contro il terrorismo e modi per migliorare la sua efficacia], Bishkek, 2005, p.9.

Oggi, è senza dubbio troppo presto per giudicare l'efficacia dell'attuale sistema di sicurezza e della politica antiterroristica in Asia centrale. Per poterlo fare, la regione dovrebbe presentarsi come un'unica entità economica e politica, in grado di rappresentare adeguatamente i propri interessi comuni nel contesto internazionale. Non meno importante è lo sviluppo di un approccio comune nella valutazione e determinazione delle cause del terrorismo internazionale in Asia centrale. Nell'analisi dei suoi componenti, un ruolo determinante è svolto da fattori di sviluppo interno, più che dall'azione esterna.

La mancanza di risultati positivi concreti delle riforme conduce alla loro percezione negativa da parte della gran parte della popolazione in Asia centrale⁴²¹. Ciò è particolarmente importante se si tiene conto che l'attuale esperienza internazionale, in primo luogo quella degli Stati Uniti, mostra il fallimento del solo impiego delle forze, quando non è sostenuto da attività sociali ed economiche concrete. In futuro, sarà possibile prevenire la crescita del terrorismo dalla reazione agli aspetti negativi dei processi di modernizzazione e globalizzazione nella regione.

Secondo la tesi che si vuole qui sostenere, il contenuto principale della politica antiterroristica della regione dovrebbe consistere nella piena attuazione dei suoi quadri giuridici e sociali. Soltanto un passo decisivo verso questa vera democratizzazione su larga scala in Asia centrale, sarà in grado di creare le condizioni necessarie per un dialogo significativo tra i diversi strati della popolazione e la classe politica dirigente.

In questo contesto, assicurare l'ulteriore integrazione dei sistemi nazionali di sicurezza con i sistemi regionali centrali - prima di tutto, SCO, CIS, CSTO e CICA - può rafforzare in modo significativo le capacità dei paesi dell'Asia centrale di garantire la sicurezza e lo sviluppo sostenibile della regione⁴²². A nostro avviso, uno strumento efficace per garantire la sicurezza e la stabilità nella regione può essere la Shanghai Cooperation Organization.

Inoltre, l'azione congiunta dei paesi membri nell'individuare e affrontare i problemi crea una base solida per poter allargare la cooperazione alle questioni economiche e politiche più ampie. Ciò è dimostrato dall'esperienza della cooperazione della polizia degli Stati dell'Unione europea nel quadro di TREVI.

L'UE considera il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e i conflitti regionali come una minaccia all'ulteriore sviluppo dell'unità europea. In questa direzione si sono mossi gli Stati dell'Unione, attraverso il controllo dei flussi finanziari, l'introduzione del

⁴²¹ Maksat MUKANOV, *Problemy terrorizma i ekstremizma v regione*. [Il problema del terrorismo e l'estremismo nella regione], in *Nazional'naia i regional'naia bezopasnost' sentral'noaziatskih stran v basseine Kaspiiskogo moria*, Almaty, Akyl kitaby, 2000, p.151.

⁴²² *Arhitektonika bezopasnosti v Sentral'noi Azii: problem i perspektivy* [Architettura di sicurezza in Asia centrale: sfide e prospettive], <http://www.easttime.ru/blog/arkhitektonika-bezopasnosti-v-tsentralnoi-azii-problemy-i-perspektivy>, ultima cons.: 13.11.2014.

mandato di arresto singolo europeo, l'intensa discussione sulla creazione di un'agenzia d'intelligence europea, lo sviluppo di servizi speciali per il coordinamento delle indagini e delle operazioni e per la condivisione delle informazioni.

Nel complesso, tuttavia, l'Unione europea è sempre più focalizzata sullo sviluppo di metodi non violenti, piuttosto che sull'impiego delle forze armate nella lotta al terrorismo. Ad esempio, la decisione della Spagna di ritirare le truppe dall'Iraq e il ritiro di un certo numero di altre coalizioni filo-americane degli Stati membri, hanno rafforzato la posizione dell'Unione europea, con il mantenimento del ruolo delle Nazioni Unite quale principale struttura mondiale responsabile della tutela della pace e della sicurezza internazionale⁴²³.

L'Unione europea, inoltre, gioca un ruolo importante nella protezione dei diritti umani. La sfida principale nella lotta al terrorismo consiste nel mantenere l'equilibrio tra sicurezza nazionale e rispetto dei diritti umani. Ad esempio, il coordinatore dell'antiterrorismo dell'UE sostiene che "si deve essere cauti e attenti a proteggere i diritti, le libertà, i principi e i valori violati dai terroristi. In caso contrario, è il terrorismo a vincere".

Interessante è anche ciò che stabilisce la Dichiarazione sulla lotta al terrorismo del 25 marzo 2004, in relazione alla definizione dei programmi europei di protezione dei testimoni, alle norme in caso di reati terroristici e a quelle che stabiliscono l'introduzione dei dati biometrici dei cittadini nei passaporti e nei visti.

Gli estremisti e le organizzazioni terroristiche basano le loro azioni su un'interpretazione distorta della religione: leggi, norme e regolamenti sono utilizzati per conquistare e reclutare i giovani con l'ideologia, sulla base di dottrine teologiche e giuridiche che sono in contrasto con le norme e le leggi religiose della tradizione. La mancanza di un adeguato livello di consapevolezza e di educazione sulla corretta interpretazione delle teorie e dei dogmi religiosi mette a nudo e critica pubblicamente le visioni erranee e gli inganni degli ideologi dell'estremismo, e il celare le argomentazioni di chi si oppone ai predicatori dell'estremismo costituisce terreno fertile per le attività di tali gruppi e organizzazioni.

Le attività di propaganda dei gruppi terroristici, così come il loro potere di seminare la paura tra la popolazione e quindi spezzare la volontà di resistenza, costituiscono un valido richiamo per queste forze. Come sostiene Renstorp M, vicedirettore del Centro studi sul terrorismo e la

⁴²³ Ida KUKLINA, *Global'nyi vyzov terrorizma I mezhdunarodnye struktury obespecheniia bezopasnosti* [La sfida globale del terrorismo e di struttura di sicurezza internazionale], "Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia", Mosca, I, 2005.

violenza politica dell'Università di St.Andrews, Scozia, "la rete terroristica è in continua evoluzione e si adatta ad un ritmo sorprendente"⁴²⁴.

Si ritiene che un'opposizione efficace alla minaccia del terrorismo possa provenire dallo sforzo congiunto di tutte le istituzioni statali, della comunità internazionale, dell'informazione e del sostegno pubblico da parte di influenti leader religiosi. L'esperienza nella lotta contro la proliferazione delle idee del terrorismo e dell'estremismo dimostra la necessità di un approccio globale al problema, che ha radici sociali, politiche, economiche, culturali, storiche, religiose ed etniche.

Oggi, la lotta contro questo male è in gran parte limitata alla soppressione degli atti terroristici, mentre l'obiettivo principale di questa sfida dovrebbe essere la loro prevenzione. È opportuno costruire un'ideologia della lotta al terrorismo, concentrandosi sull'urgenza di individuare ed eliminare le cause e le condizioni che favoriscono l'ideazione e l'esecuzione dei reati terroristici. Questo impegno dovrebbe coinvolgere tutti gli ambiti - politico, sociale, economico, giuridico, educativo, dell'informazione e così via. Quindi, è necessario istituire un meccanismo intergovernativo che sia in grado di rintracciare ed eliminare i canali di finanziamento del terrorismo internazionale, prima che questo fenomeno sia in grado di mostrare il proprio potenziale distruttivo. Sono già state prese misure in tal senso in molti paesi europei.

Oltre alla cooperazione con l'UE, i paesi dell'Asia centrale stanno anche attivamente collaborando con i paesi europei a livello bilaterale. Si possono citare esempi come la convenzione del 1996 tra il governo della Repubblica del Kazakistan e il governo della Repubblica di Ungheria sulla cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope. Le parti si sono impegnate a collaborare per condividere il lavoro di esperti in vari settori della lotta contro la criminalità organizzata, i dati sulle persone coinvolte nei reati e le informazioni sui gruppi criminali, e a cooperare nelle operazioni di ricerca di persone e di materiale.

Un accordo simile è stato firmato tra il governo della Repubblica del Kazakistan e quello della Repubblica federale di Germania, denominato "Cooperazione in materia di lotta contro la criminalità organizzata, il terrorismo e altri crimini pericolosi", in cui le due potenze intendono contribuire allo sviluppo delle relazioni attraverso la cooperazione, al fine di prevenire efficacemente il terrorismo e combattere l'abuso di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

E' necessario connettere il modello europeo di lotta al terrorismo con le organizzazioni e le strutture regionali. Il Kazakhstan, da parte sua, svolge un ruolo molto attivo in questo processo.

⁴²⁴ Vivienne WALT, *Terrorists "spread all over Europe"*, "USA Today", 22 giugno 2002.

Quindi, prima della componente militare, la CSTO deve continuare ad affrontare le questioni del terrorismo, delle situazioni di emergenza, dell'immigrazione clandestina, del mantenimento della pace, dell'informazione e della sicurezza energetica. Al suo interno, è stato istituito il Comitato Anti-terrorismo quale forza di intervento rapido. Come parte della nascente Unione Eurasiatica, l'organizzazione sta discutendo attivamente la possibilità di creare una sorta di zona Schengen eurasiatica per la libera circolazione di persone, beni e servizi d'instaurare l'Assemblea parlamentare della CSTO. Inoltre, è stato messo a punto un meccanismo di coordinamento della politica estera e di cooperazione tra le forze di polizia degli Stati membri della CSTO.

Secondo la tesi che si vuole qui sostenere, al fine di ridurre l'attività terroristica ed estremistica in Asia centrale, e di combattere efficacemente il traffico di droga e di armi e l'immigrazione clandestina nel quadro della sicurezza nazionale, i governi dovrebbero innanzitutto potenziare i sistemi di sicurezza regionali e interregionali. Dunque, per una strategia antiterroristica di successo, c'è bisogno di un approccio proattivo, di far corrispondere i poteri e le risorse necessarie ai compiti previsti, di differenziare obiettivi, forme e contenuti delle varie attività antiterroristiche, e di garantire l'unità dell'azione a livello statale, interstatale e internazionale.

Così, l'esperienza europea dimostra che le condizioni basilari per la lotta al terrorismo sono la determinazione, l'intransigenza e la rigidità della risposta, e la presenza di unità speciali ben addestrate e tecnicamente attrezzate. Non meno importante è la volontà dei politici e degli alti dirigenti dei paesi di intraprendere azioni decisive e senza compromessi. L'esperienza dimostra inoltre che la lotta contro il terrorismo dovrebbe coordinare gli sforzi e le azioni a livello nazionale, regionale e globale. Infine, per sradicare il terrorismo come fenomeno sociale, è necessario che queste misure siano combinate con la neutralizzazione o almeno l'individuazione delle fonti che lo alimentano, col principio d'intransigenza sui ricatti di estremisti e terroristi, e con l'applicazione del sistema giuridico internazionale da parte di tutti i paesi.

Il Kazakhstan promuove attivamente la politica d'integrazione nella regione, che, oltre a creare uno spazio economico comune, è inconcepibile senza un sistema di sicurezza collettivo. Tenuto conto del fatto che in Europa stanno cominciando a svilupparsi le strutture di difesa, è necessario prestare attenzione allo sviluppo della cooperazione con le organizzazioni europee. Inoltre, l'esperienza dell'Europa nel rafforzamento della propria difesa è essa stessa molto utile come esempio da esaminare.

La formazione di sistemi di sicurezza dell'UE ha implicazioni importanti per i paesi dell'Asia centrale, poiché il rafforzamento del ruolo militare dell'Unione determina le prospettive di cooperazione tra l'Occidente e l'Oriente nel campo della sicurezza. Fino ad oggi, il modello

europeo, sebbene la sua formazione sia lontana dalla sua logica conclusione, risulta essere un'esperienza molto utile. Molti, infatti, sono gli elementi che possono essere adottati nella regione dell'Asia centrale, come l'istituzione del meccanismo d'interazione tra le forze armate dei paesi della regione, la standardizzazione delle armi e delle attrezzature militari, la collaborazione dei loro complessi militari e industriali e molto altro ancora.

Attualmente, il commercio di armi è uno dei mercati più redditizi a livello mondiale. A questo proposito, è opportuno esaminare nel dettaglio la messa a punto delle strategie di esportazione europee per il commercio di armi e di attrezzature militari. Così, l'esperienza della cooperazione regionale e interregionale nell'Unione europea ha una rilevanza enorme per i paesi dell'Asia centrale⁴²⁵.

Gli approcci del Kazakistan al sistema emergente di sicurezza euro-atlantica si sono concentrati principalmente sull'urgenza di combattere le attuali minacce data la generale situazione d'instabilità e incertezza.

L'Asia centrale e l'Unione europea hanno un approccio simile nell'affrontare i problemi di sicurezza regionale, vale a dire l'imposizione, in una singola regione, di diverse agenzie di sicurezza. Il Kazakhstan offre costantemente al proprio partner nuove forme di cooperazione nell'economia e nella politica estera e di sicurezza. Il presidente kazako Nursultan Nazarbayev ha proposto più volte di concentrarsi sulla creazione di un sistema eurasiatico di sicurezza comune. La cooperazione con l'UE può raggiungere un nuovo livello nella cooperazione con i paesi dell'Asia centrale: secondo i ricercatori kazaki, essi potrebbero passare dai contatti bilaterali con le maggiori potenze europee verso la creazione di un gruppo coordinato nella realizzazione di programmi e progetti politici e socio-economici⁴²⁶.

Così, con tutti i pro e i contro del processo d'integrazione in Asia centrale, anche nel campo della sicurezza, le prospettive sono migliori dal punto di vista della cooperazione.

In conclusione, dunque, si può dire che la cooperazione con l'Unione europea è una condizione fondamentale affinché i paesi dell'Asia centrale possano integrarsi nella comunità mondiale. Le due potenze hanno accumulato una sufficiente esperienza nella collaborazione, che si basa sul partenariato, la fiducia e il rispetto reciproco. La loro futura cooperazione punterà sugli obiettivi comuni della sicurezza, al fine di contrastare il traffico di droga proveniente dall'Afghanistan, le rotte della criminalità organizzata, il terrorismo internazionale e

⁴²⁵ Kuralai BAIZAKOVA, *Voprosy obespechenia evropeiskoi bezopasnosti na sovremennom etape: podhody Kazakhstana i Rossii* [Questioni di sicurezza europee alla fase attuale: gli approcci di Russia e Kazakistan], in *Kazakhstan – Rossia – Evropeiskiy Souz: perspektivy strategicheskogo partnerstva*, Almaty, 2009, p.62.

⁴²⁶ Kuralai BAIZAKOVA, *ES –Kazakhstan: sotrudnichestvo v oblasti regional'noi bezopasnosti* [UE Kazakistan: Cooperazione in materia di sicurezza regionale], "Vestnik KazNU", II, 2013, p.70.

l'immigrazione clandestina. L'analisi e la risposta alle sfide sulla sicurezza e alle attuali minacce potrebbe essere in futuro uno dei principali contenuti della cooperazione tra l'UE e i paesi dell'Asia centrale. Il potenziamento della sicurezza nazionale di ciascun paese della regione eurasiatica dipende in gran parte dalla stabilità della regione nel suo complesso: l'Unione europea può dare un contributo significativo a tale potenziamento, attraverso il sostegno nella gestione delle frontiere e dei problemi umanitari, sociali e ambientali, l'eliminazione delle tensioni etniche e la promozione del processo di modernizzazione.

Conclusioni

Considerata la mole dei cambiamenti che stanno interessando la società dell'Asia centrale successiva al crollo dell'Unione Sovietica, ci si aspetterebbe importanti conflitti ugualmente nell'area balcanica e caucasica. Tuttavia, fino a poco tempo fa, il periodo di transizione è stato caratterizzato da una situazione relativamente stabile, fatta eccezione per il Tajikistan e, di conseguenza, dal peso di una minaccia poco allarmante.

Negli ultimi anni, però, la situazione sta cambiando in peggio. Una serie di circostanze indica che i paesi dell'Asia centrale stanno vivendo un nuovo periodo di instabilità, significativamente più alta rispetto a prima. Fattori di destabilizzazione già noti nel decennio precedente - estremismo, terrorismo, traffico di droga, traffico di armi e di esseri umani - hanno assunto nuova sostanza e dimensione, tanto da costringere stati e organizzazioni internazionali ad unire le forze di fronte al crescente pericolo e a cercare nuovi modi per rafforzare la dimensione della sicurezza.

Nel moderno processo politico, le strutture di sicurezza esistenti hanno incontrato il problema di doversi adattarsi alla nuova realtà, e così si è posta la necessità di ripensare la filosofia della sicurezza - il vecchio sistema delle relazioni internazionali, basato sul patto di Versailles e sulla Conferenza di Yalta - dominato dal concetto di "sicurezza collettiva", intesa come sicurezza contro qualcuno o qualcosa.

Prima di tutto, per rispondere efficacemente alle sfide attuali, è necessario un tipo di sicurezza cooperativa e inclusiva, con lo scopo di proteggere dalle minacce tutti i partecipanti del sistema, basato sul confronto e non sullo scontro, e che tenga conto degli interessi di tutte le parti.

La caratteristica principale della nuova categoria di "sicurezza" nel moderno processo politico, è costituita dalla complessità del concetto di sicurezza: da unidimensionale, misurata solo in termini di potenza militare, diventa multi-dimensionale. Questo porta inevitabilmente a considerare da un punto di vista multidimensionale ogni livello - internazionale, globale e regionale.

Nel riassumere la riforma degli Interni e della Giustizia nel Trattato di Lisbona, si può concludere che, cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato, questo settore della politica dell'UE funzionerà come una "normale questione europea". La maggior parte delle decisioni riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia saranno prese a maggioranza qualificata. Tuttavia, persistono ancora dei limiti. Quanto a lungo funzionerà questo spazio? I maggiori

esperti europei sono scettici: molte sono le probabilità che gli Stati membri vi prendano parte non in modo omogeneo e unificato, ma nella salvaguardia del proprio interesse.

Ma si può considerare anche l'altra faccia della medaglia: le restrizioni non sono state introdotte a caso, ma come il risultato di un compromesso attentamente calibrato tra la necessità di rispondere adeguatamente alle sfide comuni per la sicurezza interna, e le differenze tradizionalmente profonde in materia di diritto e pratica penale degli Stati membri. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è stato progettato, all'origine, per essere uno spazio armonizzato, piuttosto, consisteva in una stretta cooperazione tra i paesi dell'UE sotto il coordinamento delle istituzioni sovranazionali.

Così, l'abolizione del "terzo pilastro" richiede necessariamente una sorta di compensazione sotto forma di riserve e limita i poteri delle istituzioni dell'UE. Una completa e incondizionata "comunitarizzazione" degli Interni e della Giustizia può, almeno per il momento, soltanto distruggere lo spazio per la Sicurezza Nazionale, e paralizzare le attività congiunte di organismi, servizi e istituzioni dell'Unione europea. E' per questo che, nella formazione dello spazio, il primo obiettivo del gruppo di lavoro della Convenzione è stato quello d'individuare i delicati e complessi meccanismi volti a bilanciare la componente nazionale e quella sovranazionale.

In generale, il gruppo ha portato a termine il compito. Le proposte sono diventate parte del testo del Trattato di Lisbona (la commissione intergovernativa ha aggiunto solo il "meccanismo della frenata d'emergenza"). Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia può tranquillamente essere considerato un settore dell'UE in cui il peso della componente sovranazionale sta aumentando gradualmente, sebbene questa crescita sia associata a gravi contraddizioni e difficoltà. La Riforma degli Interni e della Giustizia è talmente significativa da costituire la base e l'impulso per l'ulteriore sviluppo dello spazio, quale grande progetto politico dell'Unione europea.

Dal referendum irlandese, questo progetto è fermo. Tuttavia, Barrot, responsabile della Commissione per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ha sottolineato che la riforma è solo rimandata, non annullata. La maggior parte dei cambiamenti nella procedura decisionale, proposta dal Trattato di Lisbona, è impossibile da realizzare sulla base del contratto. Non è possibile passare al voto a maggioranza qualificata e alla procedura di codecisione, se il contratto non lo consente. Questo vale per la maggior parte dei cambiamenti, ma non tutti, e l'unica eccezione è rappresentata proprio dal settore degli Interni e della Giustizia, che può essere riformato prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Tuttavia, le norme attuali richiedono il consenso unanime in seno al Consiglio e, come per la cooperazione penale e di polizia, anche la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Pertanto, l'Unione europea dovrà tornare all'idea di utilizzare "carta-jumper" come aveva proposto la Finlandia nel 2006.

La riforma del settore della libertà, sicurezza e giustizia è dunque una questione di tempo. A lungo meditata, essa è equilibrata e, soprattutto, soddisfa i requisiti oggettivi dell'UE. Contemporaneamente, gli affari interni e la giustizia – un'area d'interazione tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione europea - richiedono un elevato grado di fiducia, e la fiducia sta diminuendo. Gli Stati membri mostrano molto meno entusiasmo e più scetticismo circa l'approfondimento della cooperazione giudiziaria e di polizia di quanto non fosse prima dell'allargamento dell'UE. Pertanto, dando per scontato che la riforma coinvolge un settore particolarmente difficile, resta il fatto che questo compito è indissolubilmente legato con la prospettiva dell'Unione europea nel suo insieme.

Identificare i caratteri di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che può essere considerato come uno spazio politico transnazionale all'interno dell'Unione europea: essi riguardano diverse aree della portata degli Interni e della Giustizia, costituendo un insieme di regole e pratiche che l'UE assume per proteggere i suoi cittadini da una vasta gamma di minacce interne ed esterne. La base per lo sviluppo di tale spazio è costituita dall'interazione dei metodi di integrazione comunitari, sovranazionali e intergovernativi. Il processo di "europeizzazione", la formazione di sfere comunitarie e sovranazionali degli Interni e della Giustizia, così come la creazione di diritti comunitari e di un'*acquis* operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono diffusi ben oltre i confini dell'Unione europea.

Il concetto di "spazio" è sufficientemente flessibile per ospitare una vasta gamma di settori: la politica in materia di asilo e di immigrazione, il controllo delle frontiere, la cooperazione giudiziaria civile e penale, la cooperazione della polizia. In queste aree, diversi sono gli obiettivi così come gli strumenti per la loro attuazione. Inoltre, in questo contesto, il concetto di "spazio" unisce al suo interno caratteristiche politiche e spaziali, essendo i processi politici vincolati e sovrapposti a quelli territoriali e ai parametri geografici.

La decisione degli Stati membri dell'Unione europea di rafforzare la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni è il risultato della combinazione e delle influenze reciproche di fattori interni ed esterni, i più importanti dei quali sono la creazione di un mercato interno unico e l'internazionalizzazione delle minacce alla sicurezza interna. Le disposizioni degli accordi di base sulla libera circolazione hanno una potenziale rilevanza per la portata degli Interni e della Giustizia, ma solo a metà degli anni '80 la cooperazione tra gli Stati membri ha acquisito un posto importante nell'agenda europea. La rimozione degli ostacoli alle attività economiche transfrontaliere e la piena attuazione delle "quattro libertà" hanno richiesto la creazione di uno spazio di sicurezza in cui la libertà di movimento e la crescente interdipendenza economica sono rese complicate dalle frontiere interne tra gli Stati.

In confronto con altri settori della politica dell'UE, il processo di europeizzazione della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni è iniziato molto più tardi, ed ha attraversato quattro fasi.

Il primo periodo - fino a Maastricht - (metà anni '70-1993) è stato l'inizio di una cooperazione intergovernativa informale al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea delle Comunità. Gli obiettivi e i meccanismi degli Interni e della Giustizia sono rimasti di competenza dei governi nazionali, e le istituzioni europee hanno avuto un impatto minimo sulla formazione dell'ordine del giorno e sul processo decisionale. Tuttavia, in questa fase, ci sono stati sviluppi che hanno posto basi importanti nell'area della libertà, sicurezza e giustizia: la formazione, a metà degli anni '70, del gruppo di TREVI, in cui si sono gettate le basi per l'interazione in materia di sicurezza interna, e la firma dell'accordo di Schengen, che ha avviato la creazione di uno spazio senza frontiere interne.

“Ad Hoc Working Group” sull'immigrazione, fondato nel 1986, ed i coordinatori dei gruppi per sviluppare disposizioni dell'Atto unico europeo, hanno portato verso l'inizio del *secondo periodo* (1993-1999) - formale cooperazione intergovernativa o periodo post-Maastricht. Il Trattato di Maastricht ha istituito la struttura dei tre pilastri dell'Unione europea, con la sfera dell'Interno e della Giustizia assegnata al “terzo pilastro”, ma ancora strettamente sulla base della cooperazione intergovernativa.

Il terzo periodo (1999-2009) ha segnato l'evoluzione della cooperazione tra gli Stati membri in direzione della comunitarizzazione parziale del “terzo pilastro”, vale a dire il trasferimento, dal primo al terzo pilastro, della politica d'immigrazione e di asilo e della cooperazione nel settore del diritto civile, regolato in un nuovo capitolo del trattato di Amsterdam, in cui gli accordi di Schengen hanno acquisito lo status di parte integrante dell'*acquis* comunitario.

In generale, in più di 40 anni negli affari interni e di giustizia, c'è stato un importante spostamento verso una regolamentazione sovranazionale, un trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello comunitario e modifiche nel processo decisionale. Partita come una cooperazione intergovernativa, la sfera degli Interni e della Giustizia si è trasformata in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo modello, l'interazione è caratterizzata da una combinazione di elementi del metodo tradizionale comunitario (sovranazionale) con quello intergovernativo, dalla relativa debolezza dell'armonizzazione delle legislazioni e dall'attenzione per la cooperazione operativa tra gli Stati membri. Lo sviluppo dello spazio è diventato una delle attività chiave dell'Unione europea, che ha creato le strutture istituzionali, giuridiche, politiche e finanziarie di base per esso. Per tutto questo tempo, la formazione del quadro legislativo e politico dello spazio ha rallentato la diffidenza degli Stati membri nei confronti

dell'"europeizzazione" del campo di applicazione degli Interni e della Giustizia, che è stata tradizionalmente considerata una roccaforte della sovranità dello Stato. Le contraddizioni tra gli interessi degli Stati membri e l'iniziativa della Commissione hanno avuto un forte impatto sullo sviluppo della sfera degli Interni e della Giustizia.

Tuttavia, il periodo post Amsterdam ha visto un passaggio importante da uno spazio puramente funzionale come un insieme di istruzioni per compensare gli effetti negativi della soppressione delle frontiere esterne, a un approccio globale integrato per la protezione contro le minacce alla sicurezza interna che soddisfa le esigenze dei cittadini dell'UE.

Il *quarto periodo* è forse il più controverso, iniziato nel dicembre 2009, quando l'Unione europea è entrata in una nuova importante fase nel processo d'integrazione. Il trattato di Lisbona ha eliminato molti ostacoli allo sviluppo dello spazio, determinando la fine della divisione in pilastri. Entro l'inizio del 2010, lo spazio è diventato un nuovo percorso istituzionale e giuridico. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha diviso la storia dello spazio tra i periodi pre e post-Lisbona. Così è stata completata la riforma degli Interni e della Giustizia avviata dal trattato di Amsterdam. La nuova configurazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è divenuta la base per il miglioramento e lo sviluppo della componente spaziale sovranazionale.

Si prevede di accelerare questo processo impedito dalla crisi finanziaria e in particolare dalla successiva crisi dell'euroscetticismo socio-politico in crescita. Le prime "vittime" della crisi sono state l'*acquis* e la politica di asilo Schengen. La riforma di Schengen si è dimostrata inefficace al punto che i paesi del sud dell'Unione europea sono stati incapaci di fermare il flusso di immigrati clandestini. Il peggioramento della situazione nel Mediterraneo, dovuto non solo alla crisi, ma anche alle conseguenze della caduta dei regimi autoritari nei paesi del Nord Africa, ha provocato un'azione non coordinata da parte degli Stati membri per garantire la sicurezza dei propri confini. È importante sottolineare che, per la salvezza di Schengen e di tutta l'area di libertà, sicurezza e giustizia, la Commissione ritiene che l'Unione europea debba rafforzare la componente sovranazionale della formazione dello spazio. Per realizzare questo fine in tale situazione di crisi, la Commissione cerca di espandere le funzioni di FRONTEX, armonizzare le procedure di asilo e rafforzare la disciplina dei membri del gruppo di solidarietà Schengen nella distribuzione dei rifugiati nei paesi dell'UE.

Qui vediamo un chiaro esempio delle contraddizioni dell'integrazione europea: tra le esigenze oggettive dell'integrazione per rafforzare la cooperazione e l'armonizzazione delle azioni, da un lato, e gli interessi nazionali dei suoi partecipanti, dall'altro. L'interesse nazionale particolarmente intensificato dalla crisi finanziaria, economica e socio-politica, ha portato gli Stati membri a voler svolgere un ruolo di primo piano anche nel campo della giustizia e degli

affari interni. La ragione più ovvia della lenta attuazione dei programmi dello spazio è la resistenza passiva da parte dello stato-nazione a un processo di convergenza regolamentare e di armonizzazione. Va sottolineato che a tale resistenza si osserva, nonostante l'uso dello spazio all'interno dell'integrazione flessibile", un certo numero di deroghe ed eccezioni tra gli Stati membri, soprattutto quelli che hanno contribuito al Trattato di Amsterdam.

Con l'entrata in vigore della zona di equilibrio istituzionale del Trattato di Lisbona, la questione della libertà, sicurezza e giustizia si focalizza sul rafforzamento del ruolo delle istituzioni europee sovranazionali - la Commissione, il Parlamento europeo e la Corte.

Tradizionalmente, il Consiglio di Giustizia e Affari Interni ha svolto un ruolo molto importante nel processo legislativo e per individuare le aree prioritarie di sviluppo dello spazio. Tuttavia, il predominio del Consiglio viene costantemente sfidato non solo dalla Commissione, ma anche dal Parlamento europeo nel periodo post-Amsterdam. La Commissione era in origine il motore principale della "europeizzazione" degli Interni e della Giustizia. La Riforma di Lisbona ha rafforzato i suoi poteri, così come ha accresciuto il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale. La Corte di giustizia europea, nella nuova struttura istituzionale, ottiene una vasta competenza nell'interpretazione delle norme che sono approvate dalle istituzioni dell'UE all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In generale, il rafforzamento del ruolo delle istituzioni UE in quanto parte dello spazio, la graduale espansione dei poteri delle agenzie specializzate, la creazione di un comitato COSI - prototipo di un Ministero degli Interni europeo che prevede di istituire una procura europea e l'Ufficio di Sicurezza Nazionale sotto la Commissione - tutte queste tendenze attuali ed emergenti dimostrano l'intenzione dell'UE di progredire verso la creazione di uno stato "scheletro" pan-europeo, anche se tale obiettivo non è esplicitato nei documenti ufficiali dell'Unione europea. Questo stato di cose suggerisce che l'esempio di integrazione politica richieda un approfondimento nel campo della giustizia e degli affari interni. Allo stesso tempo, conservato e addirittura rafforzato durante la crisi, l'impatto del metodo intergovernativo si riflette nella divisione dell'iniziativa legislativa tra la Commissione e il forte ruolo degli Stati nazionali e dei parlamenti. Pertanto, nel valutare il ruolo del trattato di Lisbona per l'evoluzione dello spazio, non dovremmo parlare tanto di migliorare o ridurre l'impatto della sua componente sovranazionale, quanto del rafforzamento dei metodi di integrazione dei rapporti sovranazionali e intergovernativi. Il rafforzamento della componente sovranazionale dello spazio consiste nella conservazione ed evoluzione delle forme del metodo intergovernativo, che è un compromesso, e determina l'equilibrio di potere nell'ambito degli Interni e della Giustizia.

L'effetto della logica dell'approccio intergovernativo sulla formazione delle politiche sovranazionali ha contribuito alla nascita di diversi fattori che determinano il funzionamento di uno spazio moderno.

Il primo di questi è la continua, anche se in modo informale, divisione dello spazio nei settori della cooperazione, principalmente del primo e del terzo pilastro. Questa separazione è avvenuta nel periodo post Lisbona. Il Trattato di Lisbona ha riassetato la struttura dello spazio, che termina la sua divisione formale in due componenti asimmetrici di sviluppo attraverso l'introduzione di procedure di co-decisione in seno al Consiglio. Tuttavia, le zone della comunitarizzazione dell'ex "terzo pilastro" persisteranno ancora per qualche tempo. Il coordinamento delle questioni di cooperazione di polizia e autorità giudiziarie sarà reso più difficile in materia di politica di immigrazione e di cooperazione che in materia civile, che ha già una notevole esperienza di realizzazione, per cui vi è la preoccupazione che in alcune zone rimangano leggi "virtuali".

Lo studio suggerisce che la persistenza dell'asimmetria nello sviluppo delle due parti dello spazio sia la causa principale della crisi del sistema Schengen. Avanzando significativamente lungo il percorso delle politiche di comunitarizzazione connesse con la libera circolazione delle persone, gli Stati membri sono rimasti sui principi di cooperazione intergovernativa nel garantire la sicurezza e la lotta contro l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata. La mancanza di concertazione e di solidarietà, gravata dalla crisi, mette in discussione una delle principali realizzazioni dell'Unione europea – il trattato di Schengen.

Il secondo fattore è costituito dalla differenziazione, la flessibilità e la frammentazione. Nel tentativo di rafforzare la componente sovranazionale della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni dell'UE, le istituzioni sono state costrette ad accettare un'"integrazione flessibile". La presenza di un numero significativo di eccezioni alle norme generali, soprattutto per Regno Unito, Irlanda e Danimarca, ha portato ad una eterogeneità dello spazio. Il trattato di Lisbona ha rafforzato il potenziale pericolo di mettere insieme gruppi di interesse che sono in grado di rallentare il processo di integrazione all'interno dell'area di libertà, sicurezza e giustizia, muovendosi in direzioni opposte tra loro.

Il terzo fattore conserva ancora il principio del potere degli Stati nazionali e gli standard minimi di pratica nella legislazione. Conseguenza, nel periodo post Lisbona, dell'unanimità in seno al Consiglio in alcune zone degli Interni e della Giustizia, è stata l'adozione di atti giuridici sulla base del minimo comune denominatore. Questa procedura, anche dopo il passaggio alla maggioranza qualificata, sta ancora scontando il peso degli interessi e delle priorità di alcuni Stati membri, che hanno raggiunto il maggior successo nelle deliberazioni del Consiglio di un

progetto di legge. Così concepito, il modello degli atti giuridici lascia agli Stati membri un ampio margine di manovra durante il trasferimento delle disposizioni delle direttive nella legislazione nazionale. Senza dubbio questa pratica mina la logica e la validità del concetto di natura “generale” di alcune politiche dell'UE, e richiede pertanto di monitorare l'attuazione delle disposizioni delle direttive comunitarie nella legislazione nazionale.

Il quarto fattore consiste nel rafforzamento delle reti politiche e nell'impatto delle nuove tecniche di gestione come alternativa al regolamento sovranazionale di spazio. Pertanto, la Commissione ha proposto un metodo aperto di coordinamento, che prevede il raggiungimento di un'armonizzazione sia delle legislazioni e delle pratiche nei settori in cui era estremamente difficile il coordinamento sulla base di obiettivi, sia delle politiche degli Stati membri, attraverso lo scambio di informazioni e il monitoraggio delle loro prestazioni politiche e giuridiche. Questo metodo alternativo non rientra nello schema tradizionale del processo decisionale del diritto dell'UE e del suo quadro istituzionale, ed è uno strumento giuridico più informale e più morbido rispetto agli altri, che viene utilizzato laddove le forme più severe di governo in forma di atti giuridici non funzionano.

Così, nonostante gli evidenti progressi nello sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione Europea è ben lontana dall'idea di una politica generale unitaria degli Interni e della Giustizia.

Da questo punto di vista si devono considerare i risultati dello sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea: un quadro giuridico e politico, meccanismi per la condivisione di informazioni e la cooperazione operativa, lo sviluppo della “dimensione esterna” dello spazio.

La sfida sta soprattutto sul piano di un approccio comune alla politica di immigrazione, specie se prendiamo in considerazione i punti di vista tradizionalmente diversi sulla questione degli Stati membri e delle difficoltà di conciliare anche le norme comuni minime. Nel tempo trascorso dall'inizio della politica di comunitarizzazione dell'immigrazione dal trattato di Amsterdam, si può dire che la sua base sia già stata stabilita. Allo stesso tempo, le differenze degli Stati membri continuano ad ostacolare il raggiungimento di risultati concreti.

Le difficoltà nell'adozione e lo sviluppo di regolamenti, i ritardi nella loro attuazione a livello nazionale, la mancanza di solidarietà tra gli Stati membri, evidenziano il fatto che la difficoltà maggiore nel frenare l'afflusso di migranti è ovviamente riscontrata dagli Stati dell'Unione che si trovano al confine con quelli al di fuori di essa, e che perciò sono gli stati che ospitano il maggior numero di stranieri. In assenza di una politica comune, la regolamentazione dell'immigrazione viene effettuata per mezzo di strumenti “soft” di coordinamento da parte degli

Stati membri registrati nella “Guida per l'integrazione”, e di “principi fondamentali comuni” di consulenza, non vincolanti.

Il forte aumento dei flussi migratori nella primavera del 2011, causato essenzialmente dalla crisi del sistema Schengen, ha dimostrato ancora una volta che tutte le azioni di politica estera degli Stati membri, e dell'Unione europea nel suo insieme, hanno implicazioni precise sulla scena politica e sullo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La prevalenza di strumenti giuridici non vincolanti ha rallentato la cooperazione operativa dei servizi competenti degli Stati membri e l'europeizzazione del diritto penale e della cooperazione della polizia all'interno dello spazio. Tuttavia, qualche progresso è stato registrato nel facilitare lo scambio di informazioni tra organismi di polizia nazionali, per mezzo di Europol e della sua rete dei collegamenti di funzionari, di competenze e di sostegno scientifico e tecnico. L'integrazione delle forze di polizia è infatti dovuta al formarsi di una rete di cooperazione e di un insieme comune di realizzazioni pratiche operative. L'interoperabilità è destinata non solo ad aumentare l'efficacia dell'azione della polizia, ma anche a costruire la fiducia tra sistemi nazionali in contrasto che sono molto diversi tra loro.

E' difficile sopravvalutare l'importanza di sostituire la tradizionale estradizione con il mandato di arresto europeo - procedura accelerata, che le autorità giudiziarie degli Stati nazionali possono utilizzare per trasferire criminali o presunti fuggitivi. Pertanto, la cooperazione tra gli Stati membri ha diffuso la pena per gli atti criminali e, inoltre, i sistemi giuridici nazionali hanno iniziato a praticare il principio del riconoscimento reciproco. La fiducia tra le forze dell'ordine ha raggiunto un livello tale che il diritto penale di uno Stato è riconosciuto come base giuridica per l'attuazione del procedimento giudiziario in un altro.

La lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata prevedono l'amplificazione della componente sovranazionale della cooperazione. Il mandato d'arresto europeo è in grado di rafforzare in modo significativo la cooperazione della polizia e delle autorità giudiziarie dell'Unione europea basata sulla fiducia reciproca, e costituisce un importante strumento "di massima sicurezza" per contrastare i crimini violenti, compreso il terrorismo.

La “dimensione esterna” è diventata parte integrante del campo di applicazione degli Interni e della Giustizia dell'Unione europea. In un periodo relativamente breve - un decennio - l'Unione europea ha acquisito un nuovo ruolo come attore internazionale nel settore della giustizia e degli affari interni nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo, la gestione della migrazione e la realizzazione di negoziati internazionali.

Nel periodo post Lisbona si è estesa la possibilità di utilizzare meccanismi di controllo esterni. La legislazione della riforma di Lisbona consente di accumulare pratiche e rafforzare lo

spazio a livello sovranazionale, così come la sua ulteriore diffusione oltre i confini dell'Unione europea. Tuttavia, visto il fallimento dei tentativi di implementare il controllo esterno dell'UE solo attraverso l'applicazione di un tale meccanismo di europeizzazione, si sono presentate nuove opportunità e forme di cooperazione internazionale, nonché l'uso di altri meccanismi di europeizzazione. L'interdipendenza asimmetrica si manifesta nella situazione opposta, quando l'UE non fissa standard, ma si limita a seguirli, in particolare nelle relazioni con gli Stati Uniti sul trasferimento dei dati dei passeggeri dei voli (PNR).

L'inizio anni 90 del XX secolo porta con sé drammatiche trasformazioni politiche, militari, economiche e ideologiche, più marcate in Eurasia centrale. Il crollo dell'URSS e del sistema socialista mondiale nel suo complesso ha condotto a tutta una serie di significative riforme politiche ed economiche nelle ex repubbliche sovietiche.

Nei paesi della regione dell'Asia centrale, si è creata una situazione geopolitica totalmente nuova, che ha portato questioni radicalmente diverse, in primo luogo in relazione alla tutela e alla promozione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza, alla stabilità politica, alla democrazia e alla creazione di un'economia resa efficace dalla partecipazione attiva nei processi di sviluppo globale.

Il riconoscimento ufficiale dei nuovi Stati indipendenti dell'ex Unione Sovietica da parte della comunità internazionale è stato un atto significativo e tangibile del suo sostegno. Allo stesso tempo, i paesi dell'Asia centrale post-sovietica si trovarono ad affrontare molte sfide che dovevano essere risolte in un tempo breve e limitato. La più significativa tra queste è stata quella di garantire la sicurezza nazionale e regionale.

La caratteristica principale di tale processo nei paesi post-sovietici della regione è stata la necessità di rafforzare l'unità interna e l'opposizione alle nuove minacce e alle sfide transnazionali. La situazione attuale richiede una ricerca particolare con approcci del tutto nuovi allo sviluppo della politica in questo campo.

L'internazionalizzazione dei problemi di sicurezza è diventata parte del processo di globalizzazione. Si tratta di una conseguenza del crescente squilibrio su scala globale e del divario sempre maggiore dello sviluppo economico tra paesi e regioni, che caratterizza l'era moderna. Il coinvolgimento attivo dei paesi post-sovietici nello sviluppo mondiale ha dato luogo alla nascita e alla diffusione nei loro territori di nuove sfide e minacce alla sicurezza. Tutte queste, in varia misura, si riflettono nella regione dell'Asia centrale. Tra di esse, l'immigrazione clandestina, il traffico di droga, il terrorismo internazionale, l'estremismo religioso.

Dunque, è questa minaccia in costante aumento a rendere attuale ed evidente l'importanza della ricerca in questo settore, destinato a diventare la base per una nuova politica di sicurezza in

Asia centrale. Di conseguenza, il suo obiettivo basilare è lo studio delle principali tendenze nella formazione di un sistema di sicurezza regionale in Asia centrale, e delle prospettive per il suo rafforzamento.

Bibliografia

Atti giuridici

- Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями /Под ред. Кашкина С.Ю. М.: Международное право, 2008.
- Рамочное решение Совета о европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами. Перевод и предисловие Четверикова А.О http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence.htm
- Решение Совета от 6 апреля 2009 г. о создании Европейского полицейского ведомства Европол
- http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence/europol_decision.htm
- Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection // Official Journal. **2011. L 132. P.1-4.**
- Protocol between the European Community, The Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community, and the Swiss Confederation concerning the criteria and the mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland // Official Journal. **2009. L 161. P.6-8.**
- Commission Decision 2008/22/EC of 19 December 2007 laying down rules for the implementation of Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 Fund (consolidated version) // Official Journal. **2008. L 7. 68 p.**
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status // Official Journal. **2005. L 326. P.13-34.**
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal. **2004. L 304. P.12-23.**
- Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria

and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // **Official Journal. 2003. L 222. P.3-23.**

- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (consolidated version of December 2008) // Official Journal. **2003. L 50. P.1-10.**
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers // Official Journal. **2003.L 31. P.18-25.**
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // Official Journal. **2001. L 212. P.12-23.**
- Council Regulation No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention // Official Journal. **2000. L 316. P.1-10.**
- Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // Official Journal. **2009. L 168. P.24-32.**
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment // COM. 2010. N 379 final.
- Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State // COM. 2007. N 638 final.
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // Official Journal. **2008. L 348. P.98-107.**
- Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme "Solidarity and Management of Migration Flows" // Official Journal. **2007. L 168. P.18-36.**

- Council Decision 2006/688/EC of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration // Official Journal. **2006. L 283. P.40-43.**
- Council Directive 2005/71/EC OF 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research // Official Journal. **2005. L 289. P.15-22.**
- Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service // Official Journal. **2004. L 375. P.12-18.**
- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (consolidated version of April 2004) // Official Journal. **2004. L 158. P.77-123.**
- Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification // Official Journal. **2003. L 251. P.12-18.**
- Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // Official Journal. **2002. L 328. P.17-18.**
- Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // Official Journal. **2002. L 328. P.1-3.**
- Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals // Official Journal. **2001. L 149. P.34-36.**
- Protocol N 19 on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union // Official Journal. **2008. C 115. P.290-292.**
- Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders // Official Journal. **2000. L 239. P.19-54.**
- Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis // COM. 2011. N 559 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad area and

- certain Polish administrative districts in the eligible border area // COM. 2011. N 461 final.
- Council Decision 2010/252/EU of 26 April 2010 supplementing the Schengen Borders Code as regards the surveillance of the sea external borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union // Official Journal. **2010. L 111. P.19-26.**
 - Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (consolidated version of April 2010) (related notifications) // Official Journal. **2006. L 105. P.1-32.**
 - Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention (corrigendum) // Official Journal. **2007. L 29. P.3-9.**
 - Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latter's association with the implementation, application and development of the Schengen *acquis* // Official Journal. **1999. L 176. P.35-60.**
 - Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 (consolidated version of April 2004) // Official Journal. **2004. L 158. P.77-123.**
 - The Schengen *acquis*, as referred to in Article 1(2) of Council Decision 1999/435/EC of 20 May 1999, including the Schengen Agreement and the Schengen Convention // Official Journal. 2000. 22 Dec. 473 p.
 - Council Decision 2007/801/EC of 6 December 2007 on the full application of the provisions of the Schengen *acquis* in the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic // Official Journal. **2007. L 323. P.34-39.**
 - Proposal of the European Commission for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Visa

- Information System (VIS) under the Schengen Borders Code. Brussels, 2008. 27 February.
- Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime // Official Journal. **2008. L 300. P.42-45.**
 - Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection // Official Journal. **2008. L 345. P.75-82.**
 - Council Decision 2007/124/EC, Euratom of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" // Official Journal. **2007. L 58. P.1-6.**
 - Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (consolidated version of June 2009) // Official Journal. 2009. L 138. 35 p.
 - Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism (consolidated version of December 2008) // Official Journal. 2008. L 330. P.21-23.
 - Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (consolidated version of January 2011) // Official Journal. 2011. 04.01. P.1-37.
 - Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism // Official Journal. **2001. L 344. P.70-75.**
 - Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA // Official Journal. 2011. L 101. P.1-11.
 - Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) // Official Journal. 1995. C 316. P.1-32
 - Council Decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third states and organisations with which Europol shall conclude agreements // Official Journal. **2009. L 325. P.12-13.**

- Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) // Official Journal. **2009. L 121. P.1-2.**
- Council Decision 2005/511/JHA of 12 July 2005 on protecting the euro against counterfeiting, by designating Europol as the Central Office for combating euro counterfeiting // Official Journal. **2005. L 185. P.35-36.**
- Council Decision 2010/131/EU of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security // Official Journal. **2010. L 52. P.50-51.**
- Council Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters // Official Journal. 2008. L 327.P.27-46.
- Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between EU countries - Statements made by certain EU countries on the adoption of the Framework Decision // Official Journal.**2002. L 190.**
- Framework Decision on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence // Official Journal. 2003. L 196.
- Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P Kadi & Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, September 3, 2008 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0402:EN:HTML>

Documenti ufficiali

- Координационный совет руководителей компетентных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков государств-членов ОДКБ. Об итогах Региональной антинаркотической операции // «Канал – 2010». 2010. 16-22 ноября
http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2010/1122/03139161/detail.shtml
- Меморандум о взаимопонимании между Европейским центром мониторинга наркотиков и наркомании (ECMDDA) и Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков об обмене информацией и опытом в борьбе с контрабандой нелегальных наркотиков и их употреблением
http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_697.htm

Accordi

- Consolidated version of the Treaty on European Union (TEU), Title VI, Arts. 29–42
// Official Journal. 1992. C 191. 112 p.
- Treaty of Amsterdam. Title III A. Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons. Luxembourg, 1997.
- Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated text) // Official Journal. 2010. C 83. P.1-388.

Conclusioni del Consiglio Europeo

- European Council 23 - 24 June 2011. Conclusions. Brussels, 24/6/2011 Nr: EUCO 23/11
Extraordinary Meeting of the European Council 11 March 2011. Declaration. Brussels, 20 Apr. 2011 Nr: EUCO 7/1/11.
- Tampere European Council. Presidency Conclusions. Tampere, 16 Oct. 1999. Press. Nr: 200/1/99.
- European Council. Santa Maria da Feira, 19-20 June 2000. Conclusions of the Presidency. E-51.
- European Parliament Session documents. 5 nov.1993, PE 205-843/ fin.
- Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations. United Nations High Commissioner for Refugees, Brussels. 2010. March.

Strategie, Programmi e Piani d’Azione

- The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting citizens
// *Official Journal.2010. C. 115.*
- Action Plan Implementing the Stockholm Programme // COM. 2010. N 171 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Tracking method for monitoring the implementation of the European Pact on Immigration and Asylum // COM. 2009. N 266 final.
- European Pact on Immigration and Asylum. Council of the European Union. Brussels, 24 Sept. 2008.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Justice,

- freedom and security in Europe since 2005 : an evaluation of The Hague programme and action plan // COM. 2009. N 263 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on implementation of the Hague programme for 2007 // COM. 2008. N 373 final.
 - Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union Brussels // **Official Journal. 2005. C 198. 22 p.**
 - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The Hague Programme: Ten priorities for the next five years - The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice // COM. 2005. N 184 final.
 - The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union // **Official Journal. 2005. C 53. P.1-14.**
 - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations // COM. 2004. N 401 final.
 - Asylum applicants and decisions on asylum applications. Eurostat. Data in Focus, 23 March 2011.
 - FRONTEX Annual Reports. Warsaw: FRONTEX, 2005-2012.
 - Feasibility study for the setting of a “European Border Police”, Final Report, Rome. 2002. May.
 - EU Action Plan on Justice and Home Affairs in Ukraine // Official Journal of the European Union. 2003. C 77. P.1-5.
 - Council of the European Union. The European Union Counter-Terrorism Strategy // JAI 423. Brussels, 2005. 30 Nov.
 - European Union action plan on common action for the Russian Federation on combating organised crime // **Official Journal. 2000. C 106. P.5-12.**
 - EU Drugs Strategy (2005-2012). Council of the European Union. 15074/04. Brussels, 2004. 22 Nov.
 - EU Drugs Action Plan (2005-2008) // Official Journal. 2005. C 168. P.1-53.

Rapporti

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Policy

Plan on Asylum - An integrated approach to protection across the EU // COM. 2008. N 360 final.

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthened practical cooperation - New structures, new approaches: improving the quality of decision making in the common European asylum system // COM. 2006. N 67 final.

Letteratura

- AHRARY M.E., BEAL James, *The New Great Game in Muslim Central Asia*, Washington, Institute for National Strategic Studies, 1996.
- ALBROW Martin, *The Global Age. State and Society beyond Modernity*, Stanford University Press, 1997.
- ALMOND Coleman, *The Politics of the Development Areas*, Princeton University Press, 1971.
- AMATO Giuliano, PACIOTTI Elena, *Verso L'europa dei diritti: Lo Spazio Europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, in *Quaderni di Astrid*, Bologna, Il mulino, 2005.
- ANDERSON John, *The International Politics of Central Asia*, Manchester, Regional International Politics, 1997.
- ANGENENDT Steffen, *Asylum and migration policies in the European Union*, Bonn, Europa Union Verlag, 1999.
- ARMELLINI Paolo, COTTA Gabriella, PISA Beatrice, *Globalizzazione, Federalismo e Cittadinanza Europea. Vol. 1. Aspetti storico-politici*, in *Dipartimento di Studi Politici, Università La Sapienza*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- ATTINA' Fulvio, *La politica di sicurezza e difesa dell'unione Europea. Il Cammino Europeo dopo Il Trattato di Amsterdam*, Gaeta, Artistic & Publishing Company, 2002.
- BALZACQ Thierry, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2009.
- BANUAZIZI Ali, WEINER Myron, *The Geopolitics of Central Asia and its Borderlands*, Bloomington, Indiana University Press, 1995.
- BEDESCHI Anna, LANDUCCI Gigliola, *Cittadinanza Europea e extracomunitari. Il fenomeno dell'immigrazione nel processo di integrazione Europea*, Padova, CEDAM, 1995.

- BELLUCCI Serenella, Schengen. *L'europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*, 3. ed., Roma, edizioni Laurus Robuffo, 1999.
- BERETTA Silvio, ALBERTINI Mario, *L'europa dopo Maastricht: Problemi e prospettive*, Milano, Giuffr , 1994.
- BINDI Federiga M., D'AMBROSIO Palma, *Il Futuro dell'europa: Storia, funzionamento e retroscena dell'unione Europea*, in *Scienza politica e relazioni internazionali*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- CARRERA Sergio, GEYER Florian, *The Reform Treaty and Justice and Home Affairs*, in *Justice and Home Affairs*, Brussels, CEPS, 2007, pubblicato su: www.ceps.eu, ultima cons.: 11.01.2015.
- CARRERA Sergio, GUILD Elspeth, EGGENSCHWILER Alejandro, *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on. Successes and Challenges under the Stockholm Programme*, Brussels, CEPS, 2010.
- CREMONA Marise, *EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective*, Firenze, European University Institute, 2008.
- CRITCHLOW James, *The Ethnic Factor in Central Asian Foreign Policy*, in SZPORLUK Roman, *National Identity and Ethnicity in Russia and the New States of Eurasia*, New York, 1994, p. 266-8.
- DE ZWAAN Jaap W., GOUDAPPEL Flora, *Freedom, security and justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme*, The Hague, TMC Asser Press, 2006.
- DELLA CANANEA Giacinto, *Trail-Blazing Developments in Justice and Home Affairs*, Brussels, CEPS, 2007, pubblicato su: www.ceps.eu, ultima cons.: 11.01.2015.
- DELLE DONNE Marcella, MELOTTI Umberto, *Immigrazione in Europa: Strategie di inclusione-esclusione*, in *Materiali*, Roma, Ediesse, 2004.
- DEN BOER Monica, *Taming the Third Pillar. Improving the management of Justice and Home Affairs cooperation in the EU*, Maastricht, IEAP, 1998.
- DONNER Piet Hein, *Abolitions of border controls*, in SCHERMER Henry, *Free Movement of Persons in Europe: Legal problems and experiences*, Hague, Asser Instituut, 1993, p. 5-26.
- *Europa: Il nuovo continente. Presente, Passato e Futuro dell'Unione Europea*, in *XXI secolo*, a cura di L. Faccioli Pintozzi, Roma, Relazioniinternazionali, 2003.
- FABBRINI Sergio, *L'unione Europea: Le politiche pubbliche*, Roma, Laterza, 2002.

- *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea: il terzo pilastro del Trattato di Maastricht*, a cura di Parisi N., Rinoldi D., Torino, Giappichelli, 1996.
- FAVELL Adrian, *The Europeanisation of Immigration Politics*, "European Integration online Papers", vol. 2, n. 10 (1998), pubblicato su: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010a.htm>>, ultima cons.: 11.01.2015.
- FRIEDMAN Thomas, *Understanding Globalization. The Lexus and the Olive Tree*, New York, Anchor Books, 2000.
- GRABBE Healter, *The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards*, "International Affairs", n. 76 (2000), p. 519-536.
- HENDERSON Karen, *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, Londra, Palgrave Macmillan, 2004.
- HIX Simon, *The Political System of the European Union*, 2. ed., Londra, Palgrave Macmillan, 2005.
- *Il mandato d'arresto Europeo*, a cura di Gustavo Pansini, Adolfo Scalfati, Napoli, Jovene, 2005.
- LASCHI Giuliana, *L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche*, Roma, Carocci, 2006.
- LAVENEX Sandra, WAGNER Wolfgang, *Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice*, "European Security", n. 16 (2007), p. 225-243.
- LAVENEX Sandra, WICHMANN Nicole, *The External Governance of EU Internal Security*, "European Integration", vol. 31, n. 1 (2009), p. 83-102.
- *L'Europa sicura: le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, in *I manuali*, a cura di Serena Giusti, Andrea Locatelli, Milano, Egea, 2008.
- *L'Unione Europea nel XXI secolo. Nel dubbio, per l'Europa*, a cura di Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato, Bologna, Il mulino, 2008.
- MASTRONARDI Francesco, SPANÒ Anna M., *Conoscere il Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2009.
- MONAR Joerg, UNGERER Werner, WESSELS Wolfgang, *The Maastricht Treaty on European Union*, Brussels, 1993.
- MONAR Joerg, MORGAN Roger, *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs*, in *The Bruges conferences vol. 5*, Brussels, College of Europe, 1994.
- MONAR Joerg, *Justice and Home Affairs*, "Journal of Common Market Studies", vol. 37, Annual Review (1999), p. 155-168.

- MONAR Joerg, *Justice and Home Affairs*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 38, Annual Review (2000), p. 142-156.
- MONAR Joerg, *Justice and Home Affairs*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 39, Annual Review (2001), p. 178-186.
- MONAR Joerg, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 39 (2001), p. 747-764.
- MONAR Joerg, ROGERS Nicholas, PEERS Steven, *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Kluwer, 2003.
- MONAR Joerg, *Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress*, “Journal of European Integration”, vol. 28 (2006), p. 495-509.
- MONAR Joerg, MAHNCKE Dieter, *International Terrorism: a European Response to a Global Threat?*, Brussels, College of Europe, 2006.
- MONAR Joerg, *Policy memorandum: Governance in the Justice and Home Affairs domain: from ‘softer’ to ‘harder’ modes?*, Strasbourg, Univ. Robert Schuman, 2007.
- MONAR Joerg, *Justice and Home Affairs*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 48 (2010), p. 143-162.
- MONAR Joerg, *The Institutional Dimension of the European Union’s Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels, College of Europe, 2010.
- NEVOLA Gaspare, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell’integrazione europea*. 1. ed., Torino, Liviana, 2007.
- OLCOTT Martha, *Central Asia, Russia and the West*, in CHUFRIN, *Russia and Asia: The Emerging Security Agenda*, Oxford University Press, 2000.
- O’NEILL Michael, *The Politics of European Integration. A Reader*, Londra, Routledge, 1996.
- O’RURKE Kevin, WILLIAMSON Jeffrey, *Globalization and History: the Evolution of a 19-th Century Atlantic Economy*, Cambridge, MIT Press, 1999.
- PASTORE Ferruccio, *Reconciling the Prince’s Two “Arms”. Internal–External Security Policy Coordination in the European Union*, in *Occasional Papers n. 30*, Paris, Institute for Security Studies, 2001.
- PASTORE Ferruccio, *Just Another European Dream?*, Paper presented at the international seminar for experts organised by the Cicero Foundation on “European Migration and Refugee Policy: New Developments”. Roma, 2002.

- PASTORE Ferruccio, FRIEDRICHS Jorg, POLITI Alessandro, *Is there a European Strategy against Terrorism? A brief assessment of supranational and national responses*, Roma, CeSPI, Working Papers, 2005.
- PEERS Steven, *EU Justice and Home Affairs Law*, 2. ed., Oxford, Oxford University Press, 2006.
- PEIMANI Hooman, *Regional Security and the Future of Central Asia. The Competition of Iran, Turkey and Russia*, Santa Barbara, Greenwood Publishing Group, 1998.
- PERFETTI Francesco, RAVASI Guido, *Identita Europea. Geopolitica e globalizzazione*, Milano, Nagard, 2003.
- PHILIP Alan, *European Union Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact?*, "West European Politics", n. 17 (1994), p. 168-191.
- PRODI Romano, *Europe as I see it*, Cambridge, Polity Press, 2000.
- POCAR Fausto, SECCHI Carlo, Il Trattato di Nizza e l'Unione Europea, in *L'Italia e la vita giuridica internazionale*, Milano, Giuffr , 2001.
- SALMON Trevor, NICOLL William, *Building European Union: a Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, 1997.
- SHERMAN Garnett, *The New Central Asia: In Search of Stability*, New York, Trilateral Commission, 2000.
- SMITH Michael E., *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, University Press, 2004.
- TEMPORAL Paul, *Branding in Asia: The Creation, Development and Management of Asian Brands for the Global Market*. Singapore, 2004.
- WARLEIGH Alex, FAIRBRASS Jenny, *Influence and interests in the European Union: The new politics of persuasion and advocacy*, Londra, Europa Publications, 2002.
- WEALE Albert, LEHNING Percy, *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, Londra, Routledge, 1997.
- European criminal justice under the Lisbon Treaty. Conference Proceedings. Trier: ERA, 2008.
- The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs Council: More co-decision and new working structures /General Secretariat of the Council of the EU. Press release. Brussels, 2009.
- Declaration and Programme of Action: World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. New York: United Nations, 2002.

- Process of Development in Central Asia and the Caucasus. Seminar. January 17-19,1994. Tehran, 1994.

Discorsi ufficiali

- «Декларация Шумана» // Системная история международных отношений в четырех томах. События и документы. 1918-2003 / Под ред.А.Д. Богатурова. Том четвертый. Документы. 1945-2003 / Сост. Е.Г. Капустян, А.В. Мальгин, А.А.Соколов.- М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2003. С. 98.
- European Council 17 and 18 June 2004. Speech by the President, Mr Pat Cox. Brussels // Bulletin. 21 /06/2004. P. 1 -23.
- Message from Antonio Vitorino, European Commissioner for Justice and Home Affairs to the FIERI Conference. Towards a new European-Migration Policy. - Turin, 2001. 23-24 March. 2 p.
- Speech by Mrs Nicole Fontaine President of the European Parliament at the opening of the European Council of the Heads of State and Government of the European Union Nice, 7 December 2000 // European Parliament. European Council. 7 - 10 December 2000. Nice. Speech by the President Nicole Fontaine. Presidency Conclusions // Bulletin. 11/12/2000, P. 1-8.
- Speech by Romano Prodi President of the European Commission. Intervention on asylum and immigration. Morning session of the European Council. Speech/02/296. - Seville, 2002. 21 June.
- Speech delivered by the President of the European Parliament Nicole Fontaine to the European Council on 19 June 2000 in Santa Maria Da Feira // European Council. 19 and 20 June 2000. Santa Maria Da Feira. Speech by the President Nicole Fontaine. Presidency Conclusions // Bulletin 21/06/2000. P. 1-8.
- Speech delivered by the President of the European Parliament, Nicole Fontaine to the European Council on 14 December 2001 in Laeken // European Parliament. European Council 14 and 15 December 2001. Laeken. Speech by the President Nicole Fontaine. Presidency Conclusions // Bulletin. 17/12/2001. P1-11.
- Speech delivered by the President of the European Parliament, Nicole Fontaine to the European Council on 15 and 16 October 1999 in Tampere // European Council. 15 and

16 October 1999. Tampere. Speech by the President Nicole Fontaine. Presidency Conclusions //Bulletin. 18/10/1999. P. 1-10.

- Towards a Common Migration Policy for the European Union. Opening Speech by Commissioner Antonio Vitorino for the Conference on «Migrations: Scenarios for the 21st Century» Delivery. - Rome. 2000. Мемуары

Bibliografia in russo (tradotta nelle note)

- Астапенко В.А. Изменения концепции сотрудничества государств-членов ЕС в области правосудия и внутренних дел по Амстердамскому договору // Вестник Белорусского университета. Сер. 3. История, философия, политология, социология, экономика, право. - Минск, 1999. № 1.С.65-70.
- Байзакова К.И. Вопросы обеспечения европейской безопасности на современном этапе: подходы Казахстана и России // Казахстан — Россия — Европейский Союз: перспективы стратегического партнерства. – Алматы. -2009. –С.62
- Борко Ю., Буторина О. От Европейского Союза - к Соединенным Штатам Европы? // Европейский Союз на пороге XXI века / Под ред.Борко Ю.А., Буториной О.В. - М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 431-437.
- Глобализация: Контуры XXI века: Реф. Сб. / РАН. ИНИОН. Центр научно-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл. Отд. Восточной Европы; Редкол. вып.: Игрицкий Ю.И. - отв. ред., Малиновский П.В. - отв. ред. и др. - М., 2002. (Сер.: Глобальные проблемы современности). - Ч. III.-196 с.
- Глоссарий по европейской интеграции термины договоров и соглашений Европейского Союза на английском, русском, французском, немецком и нидерландском языках / Ред. колл.: Ю.А. Борко (отв. редактор) и др. - М.: «Интердиалект+», 1998. - 358 с.
- Звягельская И.Д., Наумкин В.В. Угрозы, вызовы и риски «нетрадиционного ряда» (Центральная Азия и Закавказье). М., 1999.
- Потемкина О. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия //Европейский Союз на пороге XXI века / Под ред. Борко Ю.А., Буториной О.В. - М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 193-235.
- Потемкина О. Становление обновленной Европы (Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка - новый проект ЕС) // Современная Европа. 2001. №.3 (сентябрь). С.24-36.

- Потемкина О. Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. - М., 2002. 79 С.
- Потемкина О. Ю., Грацианская Н.Н. Основные тенденции современных миграционных процессов в Западной Европе: проблемы политики и этносоциальной адаптации // Этнические проблемы и политика государств Европы. -М.: Старый Сад, 1998. С. 41-93.
- Потемкина О.Ю. «Свой-чужой»: эволюция моделей интеграции иммигрантов в западноевропейское общество // Региональное самосознание как фактор политической культуры в России. - М.: МОНФ, 1999.
- Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика стран Европейского Союза: проблемы и перспективы. Опыт для России // Материалы круглого стола "Региональные и этносоциальные проблемы. Опыт Западной Европы и России". - М., 1998.
- Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика стран Европейского Союза: проблемы и перспективы // Федерализм и региональные отношения. (Опыт России и Западной Европы). - М.: Центр "Этносфера", 1999. С.153-159.
- Потемкина О.Ю. Миграция населения как фактор социокультурной трансформации обществ // Европа и Россия: проблемы южного направления. Средиземноморье-Черноморье-Каспий. - М., 1999.С. 425-441.
- Рязанцев СВ. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. - Ставрополь, 2001.
- Шенгенские соглашения: Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах; Конвенция о применении Шенгенского Соглашения от 14 июня 1985г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах. - М.: Издательство «Профобразование», 2000.
- Кюютин В.Г., Кыдыров Т.Т. Нелегальная иммиграция в Евросоюзе: вызовы-ответы. Бишкек: Илимпоз, 2005.
- Тэвдой-Бурмули А.И. Европейский национализм в контексте европейской интеграции. - М., 1996; Тэвдой-Бурмули А. Интеграция и кризис идентичности: националистический вызов объединяющейся Европе // Европейский Союз на пороге XXI века. - М., 2001.

- Четвериков А.О. Европейский Союз: новый этап интеграции (политико-правовые аспекты) // Общество, политика, наука: новые перспективы. - М.: Московский общественный научный фонд; ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000. С. 412-431.
- Кожушко Е. П. Современный терроризм: Анализ основных направлений. Мн.: Харвест, 2000.
- Кушкумбаев С. К. Центральная Азия на путях интеграции: геополитика, этничность, безопасность. Алматы, 2002.
- Кушкумбаев С. К. Интеграционные процессы в Центральной Азии: региональные и международные аспекты безопасности//, Кыргызстан: некоторые аспекты социальной ситуации. Бишкек, 2000.
- Кушкумбаев С.К. Центральная Азия на путях интеграции: геополитика, этничность, безопасность. / Институт востоковедения им. Р.Б. Сулейменова Министерства образования и науки Республики Казахстан. Алматы, 2002.
- Маслов В. И. Региональная безопасность Центральной Азии: история и проблемы новых независимых государств Центральной Азии. Бишкек, 1999.
- Межгосударственные водные отношения и использование водных ресурсов в Центральной Азии //Материалы международной конференции 13-15 мая 2002. Бишкек, 2003.
- Центральная Азия: геоэкономика, геополитика, безопасность. Ташкент, 2002.
- Центральная Азия после войны в Афганистане: новые угрозы. Алматы, 2002.
- Лиссабонская декларация по модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века. Лиссабон, 3 декабря 1996 г.
- Соглашение между Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Республикой Таджикистан и Китайской Народной Республикой об укреплении доверия в военной области в районе границы («Шанхайская декларация»). Шанхай, 26 апреля 1996 г.
- Соглашение о международном транспортном коридоре «Север-Юг», 12.09.2000 г. и Протокол к нему, 21.05.2002 г.
- Соглашение о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств-членов Организации ДКБ. Душанбе, 28 апреля 2003 г.
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией. Москва, 06.03.1998 г.

- Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Шанхай. 15 июня 2001 г.
- Многомерные границы Центральной Азии. / Под ред. Марты Брил Олкотт и А. Малашенко. М., 2000.
- Трофимов Д. Центральная Азия: проблемы этно-конфессионального развития. М., 1994.
- Экстремизм в Центральной Азии. (Бурханов К., Карин Е., Сатпаев Д., Давыдова И.) /Институт России и Китая. Алматы, 2000.

Sitografia principale

- Европейский совет. URL: <http://ue.eu.int>; Совет Европейского Союза. URL:
- <http://ue.eu.int/showPage.ASP?lang=en>; Комиссия Европейского Союза. URL:
- http://europa.eu.int/comm/index_en.htm; Парламент Европейского Союза. URL:
- http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm.
- <http://www.puntoeuropa.eu/Newsletter/2010/notiziario8-2010tematico1.pdf>
- www.ceps.eu
- <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>
- www.eur-lex.europa.eu
- www.europa.eu
- www.studineuropa.net
- images.yandex.ua - картинки яндекс
- ru.wikipedia.org - свободная энциклопедия википедия
- youtube - видеохостинг
- osvita.eu - Агентство информации о Европейском союзе
- eulaw.edu.ru - Официальный сайт Евросоюза
- referatwork.ru - Право Европейского союза
- euobserver.com - Новостной сайт, специализирующийся на Евросоюзе
- euractiv.com - Новости политик ЕС
- jazyki.ru - Языковой портал ЕС