



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LE POLITICHE DELL'UNIONE  
EUROPEA PER LA LOTTA AL  
TERRORISMO INTERNAZIONALE:  
LA LOTTA AL TERRORISMO NELLE  
RELAZIONI EURO-MEDITERRANEE

*Carolina Sassi*

marzo/2007

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

**Le politiche dell'Unione Europea per la lotta al  
terrorismo internazionale: la lotta al terrorismo nelle  
relazioni euro-mediterranee**

*Action is Better than Concepts*

Javier Solana

**Introduzione**

La cooperazione europea nella lotta al terrorismo nacque ufficialmente nel 1976, con la creazione di TREVI (Terrorismo, Radicalismo e Violenza Internazionale), forum di incontro biennale dei ministri dell'interno degli stati membri della CEE. Lo scopo di TREVI era quello di facilitare, attraverso il dialogo, lo scambio di informazioni tra i servizi segreti nazionali. Gli scarsi risultati di questo primo tentativo di istituzionalizzare la cooperazione su questioni tanto legate alla sovranità viene sottolineato in letteratura:

Il terrorismo è, tradizionalmente, un argomento capace più di dividere che di unire gli stati europei. Lasciando da parte il modesto esempio di TREVI, la natura stessa del fenomeno terroristico tende a creare divisioni e ciò è evidente se si guarda alle poche testimonianze di cooperazioni bilaterali tra gli

stati dell'UE, per esempio sull'estradizione, e addirittura al mancato accordo su una definizione comune di terrorismo<sup>1</sup>.

Dopo l'11 settembre 2001, e ancor più dopo l'attentato dell'11 marzo 2004 a Madrid, gli stati membri dell'Unione Europea hanno dovuto cambiare atteggiamento: data la libertà di circolazione degli individui all'interno dell'Unione, un attentato in Spagna può essere organizzato, ad esempio, da terroristi che hanno una base logistica in Olanda: come giustamente nota Gian Carlo Caselli, "in Europa, in particolare, tutte le persone, criminali compresi, possono di fatto liberamente spostarsi da uno Stato all'altro della Comunità"<sup>2</sup>. Una visione condivisa del fenomeno, a livello dei governi, come *reticolare* ed *esteso* a tutta l'Europa ha reso necessario un rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia negli ultimi sei anni<sup>3</sup>, ed è riconfermata dall'incrocio delle informazioni contenute nelle banche dati di Europol ed Eurojust.

In questo lavoro non ci si soffermerà sulle aspre critiche mosse da molti studiosi<sup>4</sup> tanto alle istituzioni e agenzie europee che ai governi nazionali, circa le importanti limitazioni alle libertà individuali cui le politiche antiterroristiche avrebbero condotto negli ultimi anni: ciò che interessa in questa sede è capire che tipo di rappresentazione l'UE ha elaborato della minaccia terroristica e quali *policies* ne discendono.

---

<sup>1</sup> C. Hill. M. Smith, *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford 2005, p.211.

<sup>2</sup> Gian Carlo Caselli, *Relazione al CSM*.

<sup>3</sup> Intervista con magistrati di Eurojust, novembre 2006.

<sup>4</sup> Vedi, ad esempio, i lavori di Didier Bigo e di Maria Luisa Cesoni, l'uno politologo e l'altra giurista.

Gli attentati di Madrid e Londra, ancor più dell'11 settembre, hanno contribuito a creare l'immagine di una minaccia *comune*, cui l'Unione Europea può sicuramente far fronte in maniera più efficace rispetto ai singoli stati membri<sup>5</sup>. Le strutture che, a livello europeo, si occupano di antiterrorismo hanno visto rafforzate ed estese le proprie competenze, tanto nel promuovere l'integrazione all'interno dell'UE quanto nel guidare, secondo nuove linee, le relazioni esterne dell'Europa. Ci si riferisce, in particolare, all'importanza acquisita dalla Direzione Generale Libertà, Sicurezza e Giustizia (DG LSG) della Commissione Europea, competente a livello interno per la lotta al terrorismo, di cui oggi fa parte anche un'unità (la A2) che si occupa di gestire la politica di sicurezza nei rapporti con gli stati terzi. La DG LSG è diventata, nel giro di pochi anni, indispensabile supporto della DG Relazioni Esterne (comunemente chiamata DG Relex)<sup>6</sup>.

Hans Nilsson, responsabile della cooperazione giudiziaria penale presso il Consiglio dell'Unione<sup>7</sup>, individua quattro aree prioritarie nella lotta al terrorismo a livello europeo:

1. il riconoscimento reciproco (di cui si è avuto un esempio con l'adozione del mandato di arresto europeo da parte degli stati membri);
2. l'armonizzazione dei diritti penali (che sta progredendo lentamente, sebbene sia stata adottata dal Consiglio una Decisione Quadro che propone una definizione comune di reato terroristico<sup>8</sup>);

---

<sup>5</sup> Vedi paragrafo 1.

<sup>6</sup> Interviste con funzionari della Commissione, febbraio 2007. Il punto verrà approfondito nel paragrafo 1.

<sup>7</sup> Hans Nilsson è a capo dell'unità 2B della direzione H2 del Consiglio.

<sup>8</sup> Decisione Quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo, 2002/475/GAI.

3. la cooperazione e l'integrazione interistituzionale all'interno dell'UE;
4. la lotta al terrorismo nelle relazioni esterne dell'UE<sup>9</sup>.

L'ultimo punto è il più rilevante ai fini di questo lavoro, ma per studiarlo è necessario fare riferimento anche ai problemi di coordinamento interistituzionale sorti a causa di una progressiva rarefazione della struttura rigida prevista dal Trattato di Maastricht.

La lotta al terrorismo è diventata uno dei pilastri dell'azione esterna dell'Unione, tanto da essere indicata come una delle priorità nel documento presentato a Salonicco da Javier Solana, Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea<sup>10</sup>. La cosiddetta "strategia" Solana propone una visione multidimensionale della sicurezza, in cui rientrano tanto la lotta al terrorismo che quella alla povertà, insieme alla competizione per le risorse energetiche. I tre scopi principali della ESS (*European Security Strategy*) sono:

1. l'estensione della sicurezza interna di cui godono gli stati membri ai paesi confinanti con l'UE;
2. la promozione del multilateralismo e del sistema delle Nazioni Unite;
3. l'individuazione di contromisure efficaci per far fronte ai *key threats*.

---

<sup>9</sup> H. Nilsson, *Judicial Co-operation in the European Union*, in EULEC Conference Proceedings, *European Cooperation Against Terrorism*, 13 ottobre 2004, L'Aja, p.16.

<sup>10</sup> J. Solana, *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, documento presentato al Consiglio Europeo di Salonicco, 20 giugno 2003. Solana indica altre nuove "minacce" strettamente legate al terrorismo: la proliferazione di armi di distruzione di massa, gli stati falliti e il crimine organizzato.

Il terrorismo viene dipinto come una minaccia *esistenziale* e, come si vedrà, *importata* dall'esterno dell'UE. Una tale immagine del fenomeno ha avuto importanti conseguenze in termini di adeguamento delle strutture istituzionali e delle politiche dell'Unione. La struttura suddivisa in pilastri è diventata troppo rigida per elaborare *policies* antiterroristiche efficaci; ciò si è accompagnato a un processo di esternalizzazione delle politiche interne per la lotta al terrorismo, soprattutto nei rapporti tra l'Unione e i suoi vicini. La conseguenza più visibile di tale processo è un'azione esterna dell'UE basata su una "grammatica della sicurezza"<sup>11</sup> che sposta l'asse del discorso politico dalla responsabilità internazionale dell'Unione nel promuovere la *good governance* alla necessità di assicurare la stabilità dei paesi confinanti per garantire la sicurezza dell'Europa<sup>12</sup>.

Ciò trova riscontro tanto nel Partenariato Euromediterraneo (PEM) che nella nuova Politica di Vicinato (PEV). Le due politiche, che si sovrappongono nell'area del Mediterraneo, fanno uso di strumenti diversi: se il Processo di Barcellona ha preso la forma di un dialogo, nella PEV la cooperazione avviene sulla base dell'adeguamento dei vicini all'*acquis communautaire*. Da un discorso in cui tutti i partner erano posti formalmente sullo stesso piano, si passa a un discorso in cui l'Unione Europea detta le condizioni e valuta i propri vicini ricalcando quanto avviene nel processo di preadesione all'UE.

---

<sup>11</sup> H. Larsen, *Discourse Analysis in the Study of European Foreign Policy*, in B. Tonra, T. Christiansen, *rethinking EU Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester e New York 2004, p. 74.

<sup>12</sup> Cfr. J. Jeandesboz, *The Genesis of the European Neighbourhood Policy: Alternative Narratives, Bureaucratic Competitions*, 2007, in corso di pubblicazione.

Il tema della lotta al terrorismo è molto presente nel Processo di Barcellona a livello declaratorio, soprattutto dopo l'11 settembre, quando le autorità degli stati della riva Sud del Mediterraneo hanno fatto convergere la propria rappresentazione della minaccia terroristica con quella dell'UE<sup>13</sup>.

A livello di *policies*, l'UE ha avviato varie iniziative nell'ambito del Partenariato, tra cui il programma MEDA Giustizia e Affari Interni, costituito da tre parti: sulla cooperazione giudiziaria, sulla cooperazione di polizia e sulla cooperazione in materia di immigrazione. L'analisi approfondita di una di queste iniziative, l'*Euromed Justice Programme*, ci permette di illustrare come il dialogo sulla lotta al terrorismo venga trasferito a livello di politiche. Come si vedrà, la dimensione di integrazione (e dialogo) Nord-Sud è del tutto assente a causa della mancata partecipazione al programma degli stati europei, questo nonostante le linee strategiche messe a punto dalla DG Relazioni Esterne della Commissione la indicassero come una delle finalità principali.

La Politica di Vicinato è invece incentrata sull'aspetto della sicurezza che riguarda i confini e i flussi migratori verso l'UE, sebbene uno degli "interessi condivisi" su cui è basata siano le minacce transfrontaliere, categoria in cui il terrorismo internazionale rientra a pieno titolo. La PEV riguarda tanto i vicini orientali che quelli meridionali dell'Unione; nell'area mediterranea si è sovrapposta al Processo di Barcellona ma, abbandonando la dimensione regionale a favore di rapporti

---

<sup>13</sup> L. Martinez, *La sécurité en Algérie et en Lybie après le 11 septembre*, EuroMesCo paper n. 22, aprile 2003. L'argomento viene approfondito nel paragrafo dedicato alla lotta al terrorismo nelle relazioni tra UE e paesi del Mediterraneo.



contrattuali di tipo bilaterale, non ha ottenuto il consenso di tutti gli stati della riva Sud: mancano all'appello Algeria, Libia e Siria. La Libia non ha ancora concluso un accordo di associazione nel quadro della PEV perché prima dovrebbe entrare a far parte del Partenariato Euromediterraneo, considerato da Gheddafi come una “cospirazione contro l'unità africana, fatta al solo scopo di annettere l'Africa del Nord all'Europa”<sup>14</sup>. L'Algeria invece, pur non essendo attiva nel quadro della PEV, è uno dei paesi che, a livello bilaterale, collabora di più con l'UE nella lotta al terrorismo<sup>15</sup>; inoltre Algeri è la sede del CAERT (Centre Africain d'Études et des Recherches sur le Terrorisme), finanziato in buona parte proprio dall'Unione Europea.

La Politica di Vicinato è importante ai fini di questa analisi perché ha prodotto un rivoluzionamento degli strumenti finanziari dell'azione esterna dell'UE, che sono destinati a sovvenzionare anche le *policies* antiterrorismo: i fondi MEDA hanno lasciato il posto all'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), strumento unico per tutti i paesi inseriti nella Politica di Vicinato. L'ENPI ha due scopi principali: quello di attuare i Piani d'Azione della Commissione verso ognuno dei paesi vicini e quello di far fronte a minacce specifiche legate alla prossimità geografica. Esso viene accostato allo strumento di stabilità, che permetterà alla Commissione di adottare misure di emergenza in settori rilevanti per la PESC (politica estera e di sicurezza comune, di competenza intergovernativa), compresa la lotta al terrorismo. Ne consegue che l'azione esterna dell'UE sarà sempre più comunitarizzata, con un peso relativo maggiore della

---

<sup>14</sup> L. Martinez, *cit.*, p. 16.

<sup>15</sup> Interviste con funzionari del Consiglio e della Commissione, febbraio 2007.

Commissione nelle questioni di sicurezza rispetto al periodo precedente al 2004. Il passaggio dalla dimensione regionale del dialogo, propria del Processo di Barcellona, a quella più vincolante dell'adeguamento all'*acquis* che caratterizza la PEV costituisce un canale efficace, almeno sulla carta, per estendere la sicurezza interna ai paesi vicini (o per riprodurre il modello).

La prima parte di questo lavoro consisterà in una breve analisi discorsiva di alcuni documenti dell'UE in materia di lotta al terrorismo considerati esemplari rispetto a una produzione quantitativamente enorme e che ricopre una serie di ambiti molto diversi tra loro (dalla strategia della Commissione per contrastare i radicalismi al documento relativo alla dimensione della politica di difesa europea nella lotta al terrorismo). L'individuazione di una *security knowledge*<sup>16</sup> comune agli attori che, a livello di Unione europea, partecipano all'elaborazione delle politiche antiterroristiche permetterà di capire le modifiche istituzionali in parte (ma non soltanto a questa, come si cercherà di dimostrare) derivanti dalla necessità di adeguarsi a questa immagine. Si vedrà inoltre come il fenomeno di crescente *cross-pillarization* stia avendo importanti ricadute sull'azione esterna dell'UE, soprattutto sui suoi rapporti con i paesi "vicini". Infine, si studieranno i diversi quadri di riferimento attraverso cui l'UE attua le proprie politiche antiterroristiche nell'area del Mediterraneo e l'impatto dei nuovi strumenti finanziari sull'azione esterna dell'Unione.

---

<sup>16</sup> Termine preso a prestito da Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London and New York 2006, p. xii.

## 1. Il terrorismo secondo l'UE: dall'immagine alle politiche

Per descrivere le politiche antiterrorismo dell'Unione Europea nei suoi rapporti con gli stati *partner* del Mediterraneo è necessario richiamare la rappresentazione del fenomeno terroristico sulla quale l'Unione Europea basa le proprie *policies*. Attraverso un'analisi dei documenti ufficiali è possibile dimostrare che l'Unione ha elaborato un'immagine<sup>17</sup> del terrorismo come minaccia *comune, esistenziale ed importata*.

Il *tipo* di terrorismo cui fanno riferimento le istituzioni europee è “legato a un estremismo violento di matrice religiosa”<sup>18</sup> ed è perpetrato da Al Qaeda e da estremisti che si ispirano a questa organizzazione<sup>19</sup>.

Si tratta di uno dei *key threats* individuati dalla Strategia europea di sicurezza, un pericolo *comune* da cui gli stati europei devono difendersi insieme: “il terrorismo sarà sconfitto soltanto con la solidarietà e con l'azione collettiva”<sup>20</sup>. Ciò viene ribadito anche nella Decisione Quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo: “Poiché gli scopi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati in modo unilaterale dagli Stati membri e possono dunque, considerata l'esigenza di reciprocità, essere realizzati meglio a livello di Unione, questa,

---

<sup>17</sup> Ci si riferisce alla nozione di “immagine” definita da Kenneth Boulding come: “la struttura di conoscenza soggettiva di ogni individuo e di ogni organizzazione”, che può essere modificata da un messaggio. K. Boulding, *The Image*, University of Michigan Press, 1957, p. 7.

<sup>18</sup> J. Solana, *op. cit.*, p. 3.

<sup>19</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, doc. 14781/1/05, 24 novembre 2005, p. 2 e *Stratégie de l'Union Européenne visant à lutter contre le terrorisme. Prévention, protection, poursuite, réaction*, 14469/1/05, 22 novembre 2005, p.7.

<sup>20</sup> Consiglio Europeo, *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo*, 24 marzo 2004, p. 1.

conformemente al principio di sussidiarietà, può adottare delle misure”<sup>21</sup>. Preliminare all’azione è la “percezione comune della minaccia”, indispensabile per “elaborare delle politiche comuni in grado di farvi fronte”<sup>22</sup>.

La nozione di minaccia *esistenziale* sottende tutto il discorso politico dell’UE: il terrorismo “mette in pericolo vite umane” ed è disposto a fare uso di “violenza illimitata per causare un numero enorme di vittime”<sup>23</sup>; inoltre, esso opera per distruggere i valori su cui si fonda l’Unione, cercando di “indebolire l’apertura e la tolleranza proprie della nostra società” e danneggiando “la nostra sicurezza, i valori delle nostre società democratiche e i diritti e le libertà di cui godono i nostri cittadini”<sup>24</sup>.

La ESS precisa che l’Europa è sia un *obiettivo* che una *base* per i terroristi, poiché sono state trovate cellule di Al Qaeda in Italia, nel Regno Unito, in Germania, in Spagna e in Belgio<sup>25</sup>.

Questa tuttavia non è l’unica posizione in merito: Shapiro e Byman<sup>26</sup> sostengono piuttosto che l’UE si troverebbe di fronte a un problema unicamente interno, derivante da una radicalizzazione di gruppi locali, non necessariamente controllati da una rete transnazionale organizzata<sup>27</sup>. Secondo tale visione, mentre per gli Stati Uniti il terrorismo internazionale di matrice islamica sarebbe un problema di politica estera, gli stati europei

---

<sup>21</sup> Decisione Quadro del Consiglio sulla lotta al terrorismo (2002/475/GAI), 13 giugno 2002, punto 9.

<sup>22</sup> *Stratégie de l’Union Européenne visant à lutter contre le terrorisme*, op.cit., p. 12. Il punto 25 si riferisce in particolare alla necessità di rafforzare la cooperazione dei servizi segreti europei nel quadro del SitCen (Centro di situazione congiunta).

<sup>23</sup> J. Solana, op.cit., p. 3.

<sup>24</sup> *Stratégie de l’Union Européenne visant à lutter contre le terrorisme*, p.6.

<sup>25</sup> J. Solana, op.cit., p. 3.

<sup>26</sup> J. Shapiro, D. Byman, *Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap*, in « The Washington Quarterly », Autunno 2006, pp. 33-50.

<sup>27</sup> Ivi, p. 36.

dovrebbero considerarlo invece un affare interno. Buona parte della letteratura, però, adotta la posizione opposta rispetto a quella appena descritta, ovvero che l'Unione dovrebbe considerare le minacce come *esterne* alle proprie frontiere. Hill e Smith osservano, ad esempio, che “dopo la Guerra fredda, gli stati europei hanno sviluppato delle strutture volte a garantire la sicurezza interna e hanno istituito nuovi organi comuni come Europol. Da allora, il modo in cui le minacce sono state costruite, vale a dire come esterne all'UE, è servito a giustificare una reazione unitaria europea”<sup>28</sup>. In questo caso la costruzione di una “minaccia esterna” apparirebbe funzionale ad un obiettivo interno all'Unione.

I documenti ufficiali dell'Unione suggeriscono, in realtà, una rappresentazione più complessa del fenomeno come di un pericolo *importato*: “la minaccia terroristica odierna *non si limita* al territorio dell'Unione, ma interessa numerose regioni del mondo e *vi trova origine* (...) esiste un certo numero di elementi sociali suscettibili di creare un clima favorevole al radicalismo (...) All'interno dell'Unione, la gran parte di questi fattori generalmente non esistono anche se possono entrare in gioco tra *certi strati* della popolazione. Per lottare contro questo fenomeno dobbiamo, *al di fuori* dell'Unione, incoraggiare con ancora più vigore una buona gestione degli affari pubblici”<sup>29</sup>. L'espressione “certi strati della popolazione” viene meglio definita nella strategia per contrastare i radicalismi, con riferimento alle

---

<sup>28</sup> C. Hill, M. Smith, *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, 2005, p. 207; cfr. anche i lavori di Didier Bigo, di T. Balzacq e di S. Carrera.

<sup>29</sup> Consiglio dell'Unione, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, *op.cit.*, p. 9 (corsivo mio).

“questioni di identità nelle comunità di immigrati”<sup>30</sup>, per cui diventa necessario “incrementare i nostri sforzi per cambiare le percezioni che le comunità islamiche hanno delle politiche europee e occidentali (...) dovremmo inoltre sviluppare un lessico non emotivo per dibattere tali questioni senza che si venga a creare un collegamento tra Islam e terrorismo”<sup>31</sup>. L’immagine del terrorismo *importato* è confermata dalle interviste con funzionari della DG Relex della Commissione, i quali fanno riferimento esplicitamente alla minaccia rappresentata da alcuni strati della popolazione immigrata di religione islamica che oggi risiede in Europa, che manterrebbero un forte legame con gruppi islamici radicali nei paesi di origine<sup>32</sup>.

Risulta allora di primaria importanza rafforzare il rapporto con i paesi da cui provengono queste comunità di immigrati. L’UE individua alcune aree prioritarie del mondo con le quali ritiene necessario rinvigorire o avviare la cooperazione nell’antiterrorismo: l’Africa del Nord, il Medio Oriente e l’Asia Sud-orientale<sup>33</sup>.

Con i paesi dell’Africa del Nord, che fanno parte del Processo di Barcellona, l’Unione Europea ha avviato nel 1995 un dialogo istituzionalizzato che ha, spesse volte, legato il tema della sicurezza a quello del contenimento dell’immigrazione clandestina<sup>34</sup>. A partire dal 2003, la Politica di Vicinato ha posto

---

<sup>30</sup> Consiglio dell’Unione, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, op.cit., p. 4.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Interviste con funzionari della Commissione europea, febbraio 2007.

<sup>33</sup> Consiglio dell’Unione, *ivi*, p. 7.

<sup>34</sup> Basti citare, a titolo di esempio, il Piano d’Azione di Valenzia, che promuove “la cooperazione nel settore della giustizia, nella lotta al traffico di droga, al crimine organizzato e al terrorismo, così come la cooperazione nelle questioni relative all’integrazione sociale degli immigrati, dell’immigrazione e nella

l'accento sui confini e sulla costruzione di una *partnership* per far fronte alle “sfide alla sicurezza” che accomunano l'UE e i paesi alle sue porte, con una dialettica basata sull'alternanza di due immagini: quella della *responsabilità* dell'Unione nei confronti dei suoi vicini in qualità di promotrice della *good governance* e quella della *minaccia* che arriverebbe proprio dagli stati al di là delle frontiere dell'UE<sup>35</sup>.

Una tale enfasi sul concetto di sicurezza “allargata” ai vicini ha portato a un annullamento della distinzione tra sicurezza interna ed esterna, sancito definitivamente dalla Conferenza di Vienna del maggio 2006<sup>36</sup>, durante la quale i partecipanti hanno espresso la volontà di sviluppare un “partenariato per la sicurezza” basato sulla fiducia reciproca e su interessi comuni, volto alla concertazione di azioni congiunte in materie rilevanti per il settore giustizia e affari interni (tra cui compare la lotta al terrorismo).

L'estensione al di là delle frontiere delle competenze relative a libertà, sicurezza e giustizia ha prodotto importanti modifiche istituzionali nell'elaborazione dell'azione esterna dell'Unione. Secondo alcuni<sup>37</sup>, la costruzione di un regime di sicurezza *cross-pillar* nell'UE deriva proprio dall'intensificazione delle misure per l'antiterrorismo, che ha messo in luce la difficoltà di produrre

---

circolazione delle persone”, V Conferenza Euromediterranea dei Ministri degli Affari esteri, *Valencia Action Plan*, 23 April 2004, p. 9; in letteratura, cfr. O. Lamoum, *L'enjeu de l'islamisme au coeur du processus de Barcelone*, in « Critique Internationale » n.18, gennaio 2003 e G. Joffé, *Global Terrorism*, EuroMeSCo paper 30, maggio 2004.

<sup>35</sup> J. Jeandesboz, *op.cit.*

<sup>36</sup> Conferenza Ministeriale sul “Ruolo della sicurezza interna nelle relazioni tra l'Unione Europea e i suoi vicini”, Vienna, 4-5 maggio 2006. Il comunicato della conferenza è disponibile sul sito [www.libertysecurity.org](http://www.libertysecurity.org).

<sup>37</sup> A. Bendiek, *Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003*, EioP online papers, vol. 10, 11 settembre 2006, p. 3.

*policies* attenendosi rigidamente alla struttura in pilastri. In quale dei tre pilastri<sup>38</sup>, infatti, potrebbe rientrare la lotta al terrorismo? Nelle prime interviste con i funzionari della Commissione la questione veniva semplificata: le politiche per l'antiterrorismo appartengono al terzo pilastro, dipendono quindi unicamente dalla cooperazione dei governi nazionali<sup>39</sup>. Uno studio più approfondito evidenzia invece come le *policies* derivanti dalla strategia per la lotta al terrorismo coprano molti settori diversi, che vanno dalla protezione delle infrastrutture critiche agli accordi di associazione con paesi terzi, dalla cooperazione giudiziaria e di polizia alle politiche relative al finanziamento di attività legate al terrorismo. Non esiste un quadro istituzionale unico per produrle: esse sono, di volta in volta, di competenza comunitaria o intergovernativa.

La dimensione esterna della lotta al terrorismo è molto meno sviluppata rispetto a quella interna<sup>40</sup>. Ciò dipende in buona misura dal fatto che la PESC non si è mai affermata e che le sue possibili evoluzioni strutturali sono state bloccate, almeno per il momento, dalla bocciatura del Trattato Costituzionale. L'unico modo per rendere più efficace la lotta al terrorismo nelle relazioni esterne dell'UE è perciò "esportare un metodo che

---

<sup>38</sup> L'Unione Europea è basata su tre pilastri, definiti dal Trattato di Maastricht: il primo è quello in cui rientrano le materie che vengono regolate attraverso il metodo comunitario, il secondo è quello relativo alla PESC (politica estera e di sicurezza comune), per cui vige il metodo intergovernativo e il terzo è quello relativo a giustizia e affari interni (anch'esso basato sulla cooperazione intergovernativa). Il trattato di Amsterdam, con la creazione dell'area di libertà, sicurezza e giustizia, ha comunitarizzato buona parte delle materie di competenza terzo pilastro, tra cui il controllo delle frontiere esterne, le politiche di asilo e di immigrazione. Del terzo pilastro fanno ancora parte la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia in materia penale.

<sup>39</sup> Interviste con funzionari della DG Relex della Commissione, febbraio 2007.

<sup>40</sup> *Ibidem.*



funziona in Europa anche fuori”<sup>41</sup>, ovvero cercare di estendere oltre le frontiere le politiche di sicurezza comuni interne, elaborate nel primo e nel terzo pilastro. Il Programma de L’Aja<sup>42</sup> del 2004 indicava tra le priorità dell’azione esterna dell’UE lo sviluppo della dimensione internazionale delle politiche relative a libertà, sicurezza e giustizia. L’anno seguente, il Consiglio dell’Unione ha prodotto un documento sulla dimensione esterna del terzo pilastro<sup>43</sup>, che raccomanda il coordinamento *cross-pillar* degli strumenti esistenti per rendere più efficace l’azione internazionale dell’UE; in particolare, “ci sono molti esempi di questioni legate a giustizia e affari interni in cui l’UE deve adottare un approccio *problem-solving* e impegnarsi più a fondo a livello mondiale, come la cooperazione nelle politiche antiterroristiche con il Nord Africa, il Medio Oriente, i paesi del Golfo e l’Asia Sud-Orientale”<sup>44</sup>.

A livello istituzionale, questo riorientamento incentrato sulla sicurezza ha modificato gli equilibri, rafforzando la DG LSG (Libertà, Sicurezza e Giustizia) della Commissione, ormai responsabile, insieme alla Relex, delle politiche di sicurezza esterne. La DG LSG si è ingrandita e al suo interno si è sviluppata l’unità A2 “*Relations extérieures et élargissement*”, i cui funzionari hanno competenza su aree geografiche diverse e possono intrattenere rapporti diretti con le delegazioni della Commissione negli stati terzi (le quali dipendono dalla DG

---

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 16054/04, 13 dicembre 2004.

<sup>43</sup> Consiglio dell’Unione, *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 14366/3/05, 30 novembre 2005.

<sup>44</sup> *Ivi*, p. 6.

Relex)<sup>45</sup>. Come vedremo di seguito, nelle relazioni esterne dell'UE è in corso uno slittamento del potere dal Consiglio verso la Commissione. All'interno della Commissione, la DG LSG ha acquisito potere ed è diventata un appoggio essenziale per la DG Relex nelle questioni relative alla sicurezza, che oggi costituiscono il fulcro dell'azione esterna dell'UE.

## **2. La lotta al terrorismo nelle relazioni tra l'Unione Europea e i Paesi del Mediterraneo**

Il Mediterraneo rappresenta una zona di interesse strategico per l'Unione Europea nella lotta al terrorismo, soprattutto a partire dall'11 settembre. Premesso, come abbiamo appena visto, che l'immagine della minaccia terroristica per l'UE coincide oggi con il terrorismo di matrice islamica e che i paesi del Mediterraneo si trovano alle porte dell'Europa, non è difficile capire come la *issue* della lotta al terrorismo sia diventata fondamentale nelle diverse forme di cooperazione che l'UE stringe coi vicini a Sud.

Negli ultimi sei anni il Processo di Barcellona ha visto crescere l'importanza del dialogo sulla sicurezza, tanto a livello declaratorio che nei programmi comuni relativi a giustizia e affari interni. Anche la Politica di Vicinato, che interessa tanto i paesi confinanti con l'UE ad Est che quelli del Mediterraneo, individua nelle "minacce transfrontaliere" un "interesse condiviso" dall'UE e

---

<sup>45</sup> Intervista con funzionari della DG LSG, febbraio 2007.

dai suoi vicini e intende rafforzare le forme di cooperazione per prevenire e combattere “le minacce comuni alla sicurezza”<sup>46</sup>.

Queste due dimensioni dell’azione esterna comunitaria incontrano, non senza attrito, le iniziative del Consiglio in ambito PESC per promuovere la lotta al terrorismo negli stati che fanno parte tanto del PEM (Partenariato Euromediterraneo) che della PEV (Politica di Vicinato).

Prima di passare in rassegna i tre quadri istituzionali che partecipano all’elaborazione delle *counter-terrorism policies* europee nell’area mediterranea, occorre precisare che né il PEM né la PEV hanno l’ambizione di sostituirsi alle azioni dell’Unione volte a favorire il processo di pace in Medio Oriente. Le due questioni vengono nettamente separate, sebbene alcuni stati mediorientali facciano parte del Partenariato e venga spesso posto l’accento sul Processo di Barcellona come unico forum di incontro e dialogo per Israele e gli stati arabi<sup>47</sup>.

L’UE ha sempre sottolineato come il processo di pace in Medio Oriente sia separato dal PEM, ma sia ad esso complementare; eppure, proprio questo conflitto irrisolto, insieme a quello che riguarda il Sahara occidentale, hanno costituito un ostacolo insormontabile alla riuscita della dimensione regionale del dialogo sulla sicurezza: mentre le tensioni riguardo al conflitto israelo-palestinese crescevano, questo perdeva importanza

---

<sup>46</sup> COM (2003) 104 final, *Wider Europe –Neighbourhood : A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marzo 2003, p. 2.

<sup>47</sup> Cfr. ad esempio J.-Y. Moisson, *Le Partenariat euroméditerranéen. L’échec d’une ambition régionale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble 2005, p. 148, e R. Balfour, *Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue*, ISS Occasional Paper n. 52, maggio 2004, p.8 .

nell'agenda euromediterranea, che evitava così il confronto con le questioni più controverse<sup>48</sup>.

Il progetto di stilare una “Carta per la pace e la stabilità euro-mediterranea” nel quadro del primo *basket* del PEM ha ricevuto inizialmente molta attenzione, ma è poi sfumato al vertice di Marsiglia del 2000, in un momento in cui il conflitto mediorientale era particolarmente acuto. In quella occasione, le delegazioni libanese e siriana erano assenti, ma anche tra gli stati dell'UE poteva essere misurato un certo grado di divergenza sui contenuti della Carta. Infine, è stato deciso di eliminare l'elaborazione della Carta dall'agenda: da allora, si è implicitamente deciso di lasciare la questione mediorientale fuori dal Partenariato<sup>49</sup>. Un tale fallimento, che testimonia la mancata elaborazione di un concetto comune di sicurezza per le due rive del Mediterraneo, ha costituito un punto di arresto nel dialogo relativo al primo *basket* del Processo di Barcellona.

L'UE ha sempre basato le sue relazioni con i paesi del Mediterraneo sulla nozione di *comprehensive security*, che implica tre condizioni:

1. la certezza che nessuna minaccia alla sicurezza possa svilupparsi in un conflitto violento, inter-statale o intra-statale (*global security*);
2. la società non ritiene che la propria esistenza sia messa in pericolo da nessuna minaccia, di qualsivoglia natura (*existential threat*);

---

<sup>48</sup> Cfr. R. Balfour, *cit.*, p. 13.

<sup>49</sup> R. Balfour, *cit.*, p. 14.

3. gli individui possono condurre una vita sicura e priva di rischi (*human security*)<sup>50</sup>.

Le differenze di approccio tra Unione Europea e stati del Mediterraneo su questioni fondamentali quali il rispetto dei diritti umani e la democrazia hanno fatto sì che la *comprehensive security* non potesse costituire un terreno comune su cui costruire una cooperazione efficace in materia di sicurezza<sup>51</sup>.

Dopo l'11 settembre, il primo *basket* del Partenariato ha riguadagnato importanza grazie all'emergere di una "minaccia" considerata tale da entrambe le rive del Mediterraneo: il terrorismo islamico. Se prendiamo l'esempio dell'Algeria, uno dei paesi che, attualmente, stanno cooperando più strettamente con l'Unione Europea nella lotta al terrorismo, vediamo che dopo l'11 settembre le autorità governative hanno proposto l'immagine dell'islamismo come forza destabilizzante e minaccia esistenziale<sup>52</sup>. Si tratta di un processo iniziato negli anni Ottanta, quando i dirigenti algerini svilupparono la convinzione che i gruppi islamisti radicali fossero al servizio di "potenze nemiche" e rigettarono l'idea che fossero, invece, un prodotto delle tensioni interne. L'islamismo veniva inoltre dipinto come un ostacolo alla "nuova edificazione degli stati post-coloniali nel Maghreb". Dopo l'11 settembre, il governo algerino ha appoggiato la *war on terror* statunitense e ha cercato di reinserirsi nella scena internazionale proponendosi come fonte di *expertise* nell'antiterrorismo. Con l'introduzione del processo di "riconciliazione nazionale" con le forze islamiste, il presidente

---

<sup>50</sup> IAI/AEI First Year Report, *Security and Common Ground in the Euro-Mediterranean Partnership*, EuroMEsCO paper n. 17, 2002, p. 10.

<sup>51</sup> IAI/AEI, *cit.*, p.15.

<sup>52</sup> L. Martinez, *La sécurité en Algérie et en Lybie après le 11 septembre*, *op.cit.*

Bouteflika è diventato un “uomo di pace” agli occhi degli europei<sup>53</sup> e, forte dell’appoggio internazionale, si è fatto promotore di una convenzione dell’Unione Africana dove gli stati membri si impegnano a sconfiggere il terrorismo sul proprio territorio<sup>54</sup> seguita, nell’ottobre del 2004, dalla creazione del CAERT (*Centre Africain d’Études et de Recherches sur le Terrorisme*), grazie al sostegno politico e finanziario dell’Unione Europea e degli Stati Uniti. Il CAERT è presieduto proprio dall’Algeria e dovrebbe diventare un punto di scambio di informazioni ed *expertise*.

### **3. I quadri istituzionali di riferimento e i problemi di coordinamento e di coerenza**

Negli ultimi dodici anni l’Unione Europea ha basato i suoi rapporti con i paesi vicini su due approcci diversi: lo *stabilisation approach* e l’*integration approach*<sup>55</sup>. Il primo ha costituito la linea guida delle relazioni euromediterranee e ha usato come strumento una politica regionale fondata sul dialogo tra Europa e stati *partner*. Il secondo approccio ha invece caratterizzato le relazioni tra Unione e stati candidati all’adesione, attraverso i cosiddetti “accordi europei”, in base ai quali l’UE poteva monitorare i progressi dei futuri membri nell’adeguamento ai

---

<sup>53</sup> L. Martinez, *cit.*

<sup>54</sup> Convenzione di Algeri, citata in L. Martinez, *cit.*, p. 17.

<sup>55</sup> Vedi J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega, D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a Wider Europe*, ISS Chaillot Paper n.64, settembre 2003.

criteri di Copenaghen<sup>56</sup>. L'integrazione era, in questo caso, subordinata al rispetto del criterio di condizionalità. La Politica di Vicinato (PEV) prende spunto da questo secondo approccio, ma se ne differenzia poiché ai paesi *partner* manca la prospettiva di adesione all'UE.

L'Unione Europea fa convergere nel Mediterraneo due tipi di azione: comunitaria e intergovernativa; a sua volta, l'azione comunitaria può essere regionale o bilaterale. Le politiche antiterroristiche vengono attuate, con diversa efficacia, attraverso tutti questi canali.

Il Partenariato Euromediterraneo viene lanciato nel 1995 con il vertice di Barcellona e riunisce oggi i ventisette stati membri dell'UE e dieci stati partner: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità Palestinese<sup>57</sup>. Esso è fondato su un dialogo tripartito che investe una cinquantina di settori diversi: il primo *basket* è quello relativo a politica e sicurezza, il secondo all'economia e il terzo all'integrazione sociale e alla cultura<sup>58</sup>. Il Partenariato si fonda sull'assunto che una spinta verso la liberalizzazione economica conduca automaticamente a riforme politiche liberali e al buon

---

<sup>56</sup> I criteri di Copenaghen sono stati decisi dal Consiglio europeo nel giugno 1993: si tratta di indicazioni che i paesi candidati devono impegnarsi a seguire per essere ammessi nell'Unione. Essi sono tre, il *criterio politico*, ovvero la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani e la tutela delle minoranze; *criterio economico*, ovvero l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze di mercato all'interno dell'UE; *criterio giuridico*, ovvero il recepimento e l'implementazione dell' *acquis* comunitario, cioè la capacità di assumere gli obblighi connessi con l'appartenenza all'Unione europea, compresa l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

<sup>57</sup> Fino al 2004 facevano parte del Processo di Barcellona anche Cipro e Malta, entrati a far parte dell'UE il 1 maggio 2004.

<sup>58</sup> I Conferenza Euromediterranea, *Dichiarazione di Barcellona*, 27-28 novembre 1995.

governo<sup>59</sup>. L'attore centrale del Processo di Barcellona è la Commissione europea, sebbene teoricamente l'implementazione dei programmi relativi ai tre *basket* rilevi da competenze e procedure diverse<sup>60</sup>. Anche se il dialogo politico e di sicurezza ricade nel campo d'azione della PESC, nella pratica i tre *basket* si intrecciano ed è difficile delinearne con certezza i confini: la lotta al terrorismo rientra tanto nel primo che nel terzo *basket*. Quest'ultimo ha assunto un'importanza maggiore dopo l'11 settembre, quando è stato posto l'accento sulla cooperazione giudiziaria<sup>61</sup>. Il Partenariato mobilita tre livelli organizzativi diversi: strutture multilaterali *ad hoc*, strutture bilaterali rinnovate e meccanismi unilaterali istituiti per gestire le risorse finanziarie<sup>62</sup>. Senza addentrarci nella descrizione minuziosa degli organi coinvolti, ci si limiterà a evidenziare come sia sempre la Commissione a stabilire l'agenda politica del Partenariato e a gestire le risorse di bilancio nei programmi di assistenza finanziaria. Una tale azione comunitaria si affianca alla PESC, che ha prodotto nel 2000 la *Strategia comune per il Mediterraneo*, la quale però "si svilupperà attraverso gli strumenti e i meccanismi esistenti"<sup>63</sup>: come sostiene buona parte della

---

<sup>59</sup> R. Balfour, *cit.*, p. 8, e D. Schmid, *Interlinkages between the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality Within the Euro-Mediterranean Partnership*, EuroMeSCo paper n. 27, dicembre 2003, p.4.

<sup>60</sup> D. Schmid, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, EuroMeSCo paper n.36, ottobre 2004, p. 6.

<sup>61</sup> Il Programma Euromed Justice, che verrà descritto più avanti, è nato proprio in seguito a questa "riattivazione" del terzo basket.

<sup>62</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>63</sup> Consiglio dell'Unione, *EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. Final Report*, Euromed Report n. 78, 23 giugno 2004.



letteratura, il dispositivo di Barcellona ha avuto successo grazie allo slancio e all'autonomia insufficienti della PESC<sup>64</sup>.

La lotta al terrorismo è molto presente nei documenti dei vertici euromediterranei, cui partecipano i rappresentanti degli stati: nel novembre 2005, in occasione del decimo anniversario della Dichiarazione di Barcellona, è stato stilato un codice di condotta comune euromediterraneo per la lotta al terrorismo<sup>65</sup>. Da allora, per ogni Presidenza dell'Unione viene organizzato un incontro che riunisce i rappresentanti del COTER (*Counter-Terrorism in External Relations*, gruppo di lavoro del Consiglio), della Commissione e dei paesi *partner* per l'implementazione del Codice<sup>66</sup>.

Il Segretariato Generale (SG) del Consiglio ha il ruolo di assicurare la coerenza dell'azione nel quadro della PESC ed è organizzato in *desk* geografici e in gruppi di lavoro, tra cui il COTER e il TWG (*Terrorism Working Group*, per gli aspetti interni della lotta al terrorismo). Il COTER si riunisce una volta al mese ed è formato da rappresentanti degli stati membri, da funzionari del SG del Consiglio e da due rappresentanti della Commissione: uno della DG Relex e l'altro della DG LSG, unità A2<sup>67</sup>. Il Consiglio ha individuato nel 2004 sette paesi prioritari nella lotta al terrorismo, tra cui figurano l'Algeria, il Marocco e la Tunisia<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> D. Schmid, *op.cit.*, p. 15. L'autrice cita altri studiosi che hanno analizzato il fenomeno da questa prospettiva.

<sup>65</sup> *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*, novembre 2005.

<sup>66</sup> Interviste con funzionari del SG del Consiglio e della DG Relex della Commissione. I risultati di questo nuovo dialogo focalizzato sulla lotta al terrorismo sono per il momento inesistenti.

<sup>67</sup> Intervista con funzionario del SG del Consiglio, febbraio 2007. I sette paesi prioritari sono l'Algeria, il Kenya, il Marocco, il Pakistan, l'Arabia Saudita, l'Indonesia e la Tunisia.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Durante la riunione del COTER vengono decise le linee guida per l'assistenza tecnica a questi paesi; in tale sede sorgono i contrasti su tre piani diversi:

- le proposte del Consiglio spesse volte non vengono riprese dalla Commissione (che, ricordiamo, gestisce il bilancio);
- molti stati membri continuano ad intrattenere forti rapporti bilaterali con gli stati prioritari nella lotta al terrorismo e non sono disposti a finanziare programmi comuni;
- anche all'interno del SG del Consiglio, c'è uno scarso coordinamento tra il *desk* Maghreb/Mashrek e l'unità per l'antiterrorismo.

A partire dal 2003, la Commissione è diventata ancora più attiva nell'area Mediterranea grazie al lancio della Politica di Vicinato<sup>69</sup>, basata sull'articolo 56 del Titolo VII della prima parte del Progetto di Trattato Costituzionale, intitolato "L'Unione e l'ambiente circostante", che recita: "L'Unione sviluppa con gli Stati limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione". Le nozioni di *cooperazione*, di *spazio di prosperità* e di *relazioni strette e pacifiche* sono una costante delle relazioni euromediterranee: possiamo ritrovarle tanto nella Dichiarazione di Barcellona che in tutti gli accordi di associazione euromediterranei<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> COM (2003) 104 final, *Wider Europe -Neighbourhood : A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marzo 2003.

<sup>70</sup> E. Lannon, *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie*, EuroMeSCo paper n.32, giugno 2004, p. 22.

<b>Partenariato Euromediterraneo</b>	<b>Politica di Vicinato</b>
Liberalizzazione economica → evoluzione politica in senso democratico	Interdipendenza economica e politica → stabilità, sicurezza e sviluppo sostenibile
La cooperazione con i partner avviene sotto forma di dialogo	I partner devono allinearsi all' <i>acquis communautaire</i>
Condizionalità limitata	Condizionalità forte (?)
Importanza della dimensione regionale	Dimensione bilaterale prevalente

La tabella qui sopra illustra le caratteristiche principali che distinguono il Processo di Barcellona dalla Politica di Vicinato. Come si nota, le differenze riguardano tanto gli assunti di partenza che la natura delle politiche. Nella PEV l'Unione cerca di favorire un'interdipendenza con i vicini fino al punto di condividere con essi "tutto tranne le istituzioni"<sup>71</sup>; tale interdipendenza economica e politica sarebbe unica garanzia di stabilità delle frontiere.

Gli attori che partecipano alla produzione delle due *policies* sono in parte diversi: mentre il PEM ha dato vita a organi appositi per la gestione del dialogo<sup>72</sup>, formati da rappresentanti dell'UE e dei paesi partner, la PEV si basa su rapporti contrattuali di tipo bilaterale in cui l'UE "detta le condizioni" per un buon vicinato.

Anche per la PEV l'istituzione europea di riferimento è la Commissione. Come già accennato in precedenza, "il ruolo della Commissione nelle relazioni esterne si è rafforzato anche per il gran numero di questioni trasversali che appaiono nell'agenda dell'UE, come la non-proliferazione, i diritti umani, la lotta al terrorismo e al crimine organizzato. Tutte queste minacce (...) si

<sup>71</sup> R. Prodi, *Peace, Security and Stability: International Dialogue and the Role of the EU*, discorso pronunciato alla VI Conferenza mondiale dell'ECSA, speech 02/619, Bruxelles 5-6 dicembre 2002.

<sup>72</sup> Cfr. D. Schmid, *op.cit.*

trovano a cavallo dei tre pilastri (...). Queste *issues* trasversali o orizzontali evidenziano la necessità di coordinamento tra i diversi pilastri ma anche l'importanza della Commissione che dispone dell'*expertise* e del potere in materia di bilancio che le permettono di attuare realmente programmi importanti" nelle cosiddette "aree grigie"<sup>73</sup>.

Il livello di condizionalità è formalmente alto, anche se dalle prime ricerche sulla PEV emerge una formulazione alquanto vaga dei Piani d'Azione<sup>74</sup>. Se esaminiamo, ad esempio, il Piano d'Azione che la Commissione ha stilato per il Marocco, l'elemento della condizionalità risulta centrale: "la Commissione Europea porterà a termine un'analisi completa dei programmi e degli organi comunitari, con l'obiettivo di verificare l'opportunità che il Marocco vi prenda parte quando esista un interesse reciproco e sotto certe condizioni, soprattutto per quanto riguarda i contributi finanziari del Marocco e l'impegno ad adeguare la legislazione nei settori a questi connessi<sup>75</sup>". L'adeguamento alle priorità individuate dal Piano d'Azione deve avvenire nel breve o nel medio termine e il primo *Progress Report*<sup>76</sup> giudica molto positivamente il Marocco. Nella PEV la lotta al terrorismo è considerata "una potenziale area di stretta cooperazione"<sup>77</sup>: nel Piano d'Azione per il Marocco veniva posto l'accento sulla necessità di rafforzare la cooperazione in tale ambito,

---

<sup>73</sup> S. Duke, *The Commission and the CFSP*, working paper 2006/W/01, European Institute of Public Administration, febbraio 2006, p. 18.

<sup>74</sup> A. Bendiek, *op.cit.*, p. 5. I piani d'azione vengono stilati dalla Commissione per ogni paese partner.

<sup>75</sup> *EU/Morocco Action Plan*, 27 luglio 2005, disponibile all'indirizzo internet: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/morocco\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_en.pdf).

<sup>76</sup> *Progress Reports on the Implementation of the European Neighbourhood Policy*, 4 dicembre 2006.

<sup>77</sup> Commissione Europea, *Wider Europe*, cit., p. 12.

considerata “un’azione prioritaria”<sup>78</sup> articolata nella partecipazione alle azioni della PESC e della PESD, nell’implementazione delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1373<sup>79</sup> e 1267<sup>80</sup> e nel rispetto dei diritti umani pur nel quadro dell’antiterrorismo. Il *Progress Report* indica, settore per settore, come il Marocco si è adeguato alle richieste dell’Unione; nella sezione dedicata alla sicurezza, l’*issue* della lotta al terrorismo è scomparsa e ha lasciato il posto alla cooperazione per il controllo delle frontiere e al contenimento dell’immigrazione clandestina<sup>81</sup>.

L’impressione finale è che la lotta al terrorismo sia molto presente a livello declaratorio in tutti e tre i quadri istituzionali che interagiscono nelle relazioni esterne dell’Unione, ma che a livello pratico la cooperazione con i paesi del Mediterraneo sia sviluppata meno di quanto potrebbe per due ragioni principali:

- la difficoltà di coordinamento interistituzionale interno all’Unione Europea;
- l’intersecarsi di troppe *policies* europee che hanno presupposti e modalità di azione diverse.

Entrambi questi punti nuocciono alla coerenza complessiva dell’Unione e diminuiscono l’efficacia delle politiche. Qui di seguito verrà analizzato il primo punto attraverso lo studio di un programma specifico del Partenariato euromediterraneo, mentre

---

<sup>78</sup> *EU-Morocco Action Plan, cit.*, p. 3.

<sup>79</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1373 (2001), 28 settembre 2001.

<sup>80</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite, Risoluzione 1267 (1999), 15 ottobre 1999.

<sup>81</sup> *Progress Reports, cit.*, p. 10. Il controllo delle frontiere e l’immigrazione sono materie che rientrano nel primo pilastro, quello di competenza comunitaria.

successivamente si cercherà di dimostrare il secondo tramite lo studio dei nuovi strumenti finanziari per l'assistenza esterna.

### **3.1 Il programma Euromed Justice**

In seguito all'adozione di un documento-quadro nel corso della riunione ministeriale di Valencia (2002)<sup>82</sup> la Commissione ha deciso di lanciare, d'accordo con i partner mediterranei, un programma regionale di cooperazione nei settori della giustizia, della sicurezza e dell'immigrazione, chiamato MEDA GAI (Giustizia e Affari Interni).

La prima fase del programma ha coperto il periodo 2004-2006 con un budget di sei milioni di euro<sup>83</sup>, suddivisi nei tre progetti "giustizia", "polizia" e "immigrazione". Il primo e il secondo progetto sono entrambi rilevanti per la cooperazione euromediterranea in materia di lotta al terrorismo, ma i documenti relativi al programma *Euromed Police* non sono aperti al pubblico<sup>84</sup>, quindi è stato gioco-forza concentrarsi sullo studio di *Euromed Justice*.

---

<sup>82</sup> Quinta conferenza euro-mediterranea dei ministri degli Affari Esteri, Valencia, 22-23 aprile 2002, *Framework Document on Co-operation in the Area of Justice, the Fight Against Illicit Drugs, Organised Crime and Terrorism, as Well as Co-operation on the Questions Linked to the Social Integration of Immigrants, Migration and Movement of Persons*.

<sup>83</sup> La seconda fase del programma è stata lanciata a fine 2006 e dispone di 15 milioni di euro.

<sup>84</sup> Non è stato neanche possibile intervistare i funzionari di EuropAid o della DG Relex che si sono occupati di *Euromed Police*. Il sito del CEPOL (*European Police Office*), l'organo responsabile della gestione e organizzazione del progetto, non riporta alcunché al riguardo. È tuttavia disponibile una breve descrizione del programma in una nota di informazione della Commissione (*Information Note: Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security*): *Euromed Police* è organizzato in seminari in cui ufficiali di polizia dei paesi partner dibattono con i corrispettivi europei su

L'ufficio di cooperazione EuropAid<sup>85</sup> ha individuato, sulla scorta di una "strategia politica"<sup>86</sup> elaborata dalla Direzione Generale Relazioni Esterne, gli elementi del programma attraverso una missione di identificazione portata a termine da esperti esterni alla Commissione, che hanno prodotto una *fiche* del progetto correlata da una proposta di finanziamento<sup>87</sup>. Infine, la gestione organizzativa del progetto è stata affidata all'EIPA (*European Institute of Public Administration*).

L'obiettivo primario di *Euromed Justice* è quello di creare una comunità epistemica euromediterranea formata da giudici, avvocati, pubblici ministeri. Le attività del programma sono finalizzate alla formazione e allo scambio delle *best practices* tra gli esperti europei e quelli provenienti dai partner mediterranei: "il progetto sosterrà l'istituzione di un quadro di cooperazione multilaterale nel settore, attraverso la promozione di una relazione più stretta tra i paesi beneficiari e tra questi e gli stati membri dell'UE"<sup>88</sup>.

Il progetto consiste in seminari tematici che coprono una serie di soggetti, tra cui la lotta al terrorismo e al crimine organizzato transnazionale. Il punto di arrivo di questa serie di incontri, che termineranno nel mese di giugno 2007, sarà la

---

temi quali la lotta al crimine organizzato, il terrorismo internazionale, il *cybercrime*, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e la tutela dei diritti umani. Lo scopo è di migliorare la cooperazione di polizia tra gli stati del Mediterraneo. Non è quindi considerata un'integrazione Nord-Sud, ma il contributo europeo consisterebbe unicamente nel fornire *expertise* e nel partecipare ai seminari.

<sup>85</sup> EuropAid, l'ufficio di cooperazione della Commissione, gestisce i fondi europei per gli aiuti destinati ai paesi terzi dal 2001, fatta eccezione per quelli relativi alla preadesione.

<sup>86</sup> Termine usato dal funzionario della Commissione (EuropAid) responsabile del programma.

<sup>87</sup> Intervista con funzionario di EuropAid.

<sup>88</sup> Commissione europea, *Information Note: Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security*.

creazione di un vero e proprio *network* di esperti del settore della giustizia. I seminari sono suddivisi per argomento:

1. formazione alla cooperazione in materia di diritto penale;
2. terrorismo e interconnessione delle reti criminali;
3. dimensione internazionale delle procedure finanziarie: criminalità economica e finanziaria, in particolare riciclaggio di denaro;
4. formazione alla cooperazione in materia di diritto civile.

Il secondo argomento, come gli altri, è stato affrontato in quattro seminari, di cui uno specificamente sul terrorismo<sup>89</sup> e un altro sulle strategie giudiziarie per punire il reato di terrorismo<sup>90</sup>. I partecipanti sono divisi in gruppi di lavoro, che si alternano a sessioni plenarie. All'apertura dell'incontro, la delegazione di ogni stato della riva Sud del Mediterraneo è invitata a presentare, con una breve relazione, la situazione nel proprio paese riguardo alla lotta al terrorismo. A entrambi i seminari hanno partecipato, oltre ai rappresentanti di tutti i paesi partner, alcuni funzionari di Eurojust, di Europol, del Consiglio d'Europa. La partecipazione degli stati europei è stata invece scarsa (se si pensa che, su ventisette stati membri, hanno preso parte agli incontri soltanto cinque).

In questa sede non verrà descritto in dettaglio lo svolgimento degli incontri i quali, a opinione di chi scrive, hanno costituito un'occasione ottima di scambio e di discussione. L'aspetto che occorre mettere in luce è che le difficoltà di coordinamento tra gli enti che si sono occupati del programma

---

<sup>89</sup> Si tratta del seminario tenuto a L'Aja nel dicembre 2005. Tutte le informazioni e le relazioni dei partecipanti sono disponibili sul sito dell'EIPA: <http://www.eipa.eu/en/topics/show/&tid=159>.

<sup>90</sup> Seminario di Rabat, febbraio 2006.



ne hanno modificato il senso e, in parte, le finalità. Possiamo individuare tre passaggi importanti<sup>91</sup>:

1. l'elaborazione delle linee strategiche del programma da parte della Direzione Generale Relazioni Esterne della Commissione: in tale sede viene privilegiata la dimensione di integrazione Sud-Sud, sebbene la partecipazione degli stati europei sia richiesta;
2. l'organizzazione del programma da parte dell'Ufficio di cooperazione EuropAid: lo scopo principale di Euromed Justice diventa in questa sede il favorire lo scambio di esperienze giudiziarie secondo un'asse Nord-Sud, tra gli stati europei e i partner del Mediterraneo. Il funzionario di EuropAid sottolinea come si debba lavorare su questo aspetto (sinora deficitario per "mancanza di volontà" da parte degli stati europei) nella prossima fase del programma;
3. la gestione pratica del progetto da parte dell'EIPA: la finalità del programma diventa *unicamente* quella di stimolare la cooperazione giudiziaria tra gli stati partner dell'Unione. La dimensione europea viene esclusa esplicitamente perché i paesi partner la considererebbero un'*imposizione* e questo impedirebbe la riuscita del progetto. Inoltre, secondo il responsabile dell'EIPA, la maggior parte degli stati europei non hanno partecipato semplicemente per il fatto che l'UE non copriva i costi di viaggio e soggiorno dei rappresentanti dei propri stati membri.

---

<sup>91</sup> Interviste con funzionari della DG Relex, di EuropAid e dell'EIPA.

Come si può notare, ogni attore agisce per proprio conto e non è ben collegato agli altri da cui riceve le direttive per la gestione del programma. Si tratta soltanto di un esempio, ma studi più approfonditi permettono di dimostrare che nell'elaborazione e nell'implementazione delle *policies* antiterroristiche dell'UE il grande livello di specializzazione dei diversi organi e, al loro interno, dei diversi funzionari, unito a una comunicazione interna piuttosto deficitaria e incompleta costruisce le politiche come grandi *puzzles* costituiti da pezzi non sempre complementari.

### **3.2 I nuovi strumenti finanziari**

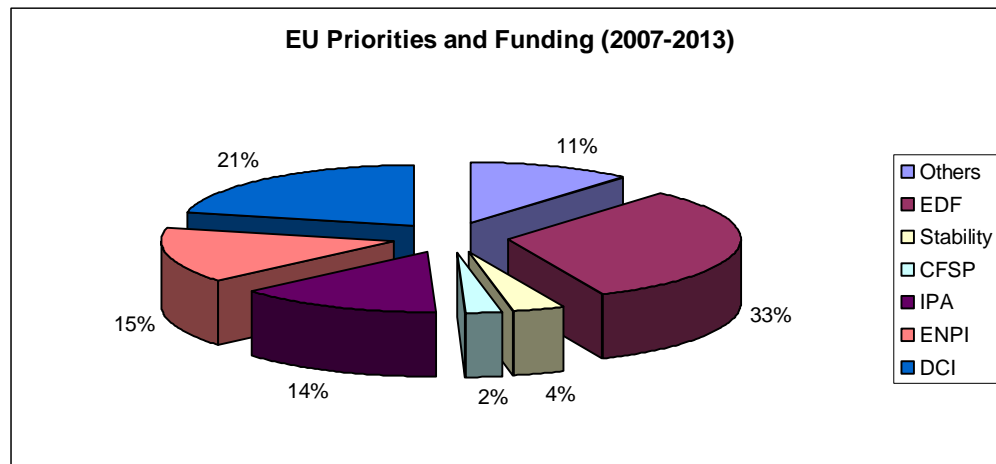
Nel 2004 la Commissione ha proposto una semplificazione della struttura per l'erogazione dell'assistenza esterna comunitaria nel bilancio relativo al periodo 2007-2013<sup>92</sup>, che prevede sei strumenti finanziari in sostituzione dei precedenti<sup>93</sup>. Tre di essi sono tematici – strumenti per la stabilità, per gli aiuti umanitari e per l'assistenza macrofinanziaria – mentre i restanti coprono diverse aree geografiche – strumento per l'assistenza di

---

<sup>92</sup> Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007-2013*, COM (2004), 626 final COM (2004), 626 final.

<sup>93</sup> I nuovi strumenti hanno sostituito i precedenti a partire dal primo gennaio 2007. Fino al 31 dicembre 2006, l'assistenza esterna comunitaria veniva portata avanti attraverso più di trenta strumenti, tra cui CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), TACIS (Technical Assistance to Countries of Eastern Europe and Central Asia) e MEDA (Euro-Mediterranean Partnership).

preadesione, per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica e strumento di vicinato e partenariato<sup>94</sup>.



Fonte: A. Villa, *The Stability Instrument*, 23 febbraio 2007, presentazione alla Banca Mondiale.

Le politiche comunitarie<sup>95</sup> per l'antiterrorismo nell'area mediterranea saranno attuate attraverso lo strumento di stabilità e lo strumento di vicinato e partenariato. Infatti, pur essendo la *counter-terrorism policy* inserita formalmente nel secondo e nel terzo pilastro, come abbiamo evidenziato in precedenza e come sostiene la stessa Commissione europea, "L'UE deve migliorare la propria capacità di produrre politiche esterne efficaci attraverso il superamento della suddivisione in pilastri che indebolisce la coerenza della sua azione"<sup>96</sup>.

Nel caso in questione, l'azione a livello comunitario (cioè decisa e implementata dalla Commissione) rappresenterebbe un

<sup>94</sup> Di questi sei strumenti finanziari, quattro sono nuovi: quello per l'assistenza di preadesione, quello di vicinato, quello di cooperazione allo sviluppo e quello di stabilità.

<sup>95</sup> Non sono qui presi in considerazione gli aiuti finanziari previsti dal bilancio PESC (politica estera e di sicurezza europea).

<sup>96</sup> COM (2004), 626 final, p. 3.

“valore aggiunto”<sup>97</sup> rispetto a quella degli stati membri, perché capace di garantire un’efficacia maggiore. Questo, a livello istituzionale interno, significa un peso relativo maggiore della Commissione rispetto al Consiglio nel dettare le “linee guida” dell’azione esterna dell’UE: come mostra il grafico, il bilancio della PESC (in inglese CFSP, *Common Foreign ad Security Policy*) ricopre soltanto il 2% dei fondi destinati all’azione esterna dell’UE, mentre lo strumento di stabilità e l’ENPI ne rappresentano il 19%.

Lo strumento di stabilità (*stability instrument*, d’ora in avanti SI) costituisce un’importante novità, perché comunitarizza aspetti dell’azione esterna dell’UE peculiari della PESC. Lo SI è nato per garantire una maggiore congruenza le azioni decise nel quadro della PESC attraverso il metodo intergovernativo<sup>98</sup> e i fondi comunitari destinati a sostenerle, per rendere più omogenea l’azione dell’UE in caso di *crisis response*. Particolare importante ai fini di questa ricerca, lo SI è stato creato anche per far fronte a minacce transfrontaliere che mettono in pericolo la sicurezza della popolazione civile, come il crimine organizzato e il terrorismo internazionale<sup>99</sup>.

In caso di necessità, la Commissione<sup>100</sup> può adottare un pacchetto di “misure eccezionali di assistenza” (*exceptional*

---

<sup>97</sup> Ivi, p. 4.

<sup>98</sup> Dalle interviste con i funzionari emerge comunque una sostanziale dipendenza dell’azione del Consiglio dalla Commissione, che è responsabile dell’implementazione anche delle azioni comuni decise in ambito PESC, le quali non possono essere attuate senza un’apposita *fiche financière* prodotta dalla Commissione stessa.

<sup>99</sup> Cfr. A. Dewaele, C. Gourlay, *The Stability Instrument: Defining the Commission’s Role in Crisis Response*, ISIS Briefing, 27 giugno 2005.

<sup>100</sup> La direzione generale della Commissione responsabile dello strumento di stabilità è la Relazioni Esterne, che dipende attualmente dal Commissario Benita Ferrero-Waldner.

*assistance measures*), sostituendo il meccanismo di reazione rapida (*Rapid Reaction Mechanism*, RRM) a quello tradizionale che prevede siano interpellati i comitati del Consiglio attivando una procedura di comitologia, attraverso cui il Consiglio avrebbe un effettivo controllo sull'operato della Commissione. Quest'ultima ha però l'obbligo di riferire al Consiglio nei nove mesi successivi e di proporre una strategia da seguire. Lo SI è stato molto discusso in seno al gruppo di lavoro RELEX (che riunisce funzionari del Consiglio e della Commissione), dove diversi stati membri si sono dimostrati restii a cedere alla Commissione la competenza di decidere, in relativa autonomia, le azioni dell'UE che rientrerebbero nella competenza del secondo pilastro. Nel corso degli anni, in molte aree d'azione riconducibili alla nozione di *civilian crisis response* sia il Consiglio che la Commissione sono stati attivi, poiché entrambi potevano agire legittimamente facendo uso tanto di strumenti comunitari che di strumenti della PESC<sup>101</sup>. Il problema risiede a monte, ovvero nella definizione di *civilian crisis* e di *transborder challenges*, che si presentano come "aree grigie" oggetto di un vero e proprio contenzioso interistituzionale tra Consiglio e Commissione, sciolto in alcuni casi dalla Corte di Giustizia<sup>102</sup>.

Lo strumento di vicinato e partenariato<sup>103</sup> (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) ingloba i fondi

---

<sup>101</sup> A. Dewaele, C. Gourlay, *cit.*

<sup>102</sup> Cfr. ad esempio il caso C-91/05, Commissione contro Consiglio dell'Unione Europea, GUCE 2005/C 115/19. Questi problemi di competenza sono emersi anche nelle interviste con i funzionari del Consiglio, che sottolineano il fatto che è la Commissione a gestire la quasi totalità del bilancio per l'azione esterna dell'UE e che quest'ultima non ha un'attitudine particolarmente cooperativa nei confronti del Consiglio.

<sup>103</sup> Regolamento CE n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 24 ottobre 2006.

MEDA per l'area mediterranea e lo strumento TACIS per l'area dell'Europa orientale<sup>104</sup> e inserisce in un unico quadro l'assistenza finanziaria dell'UE verso *tutti* i paesi inseriti nella politica di vicinato. Secondo il rapporto d'informazione dell'Assemblea Nazionale francese sulla PEV del giugno 2006<sup>105</sup>, il dibattito più acceso sull'ENPI ha riguardato la ripartizione geografica dei fondi tra l'area meridionale e l'area orientale. La Commissione e diversi stati membri hanno cercato di riorientare i fondi verso l'area orientale, attraverso l'adozione di un approccio tematico piuttosto che geografico<sup>106</sup>. Il Consiglio (su spinta degli stati membri più interessati al mantenimento di un forte partenariato con la riva Sud del mediterraneo) ha infine raggiunto un compromesso che garantisce il rispetto dell'attuale equilibrio:

- La ripartizione dei fondi su base pluriennale rispetterà quanto deciso nelle disposizioni finanziarie in vigore, ovvero due terzi andranno al Sud e un terzo all'Est;
- I finanziamenti potranno essere aumentati in funzione del raggiungimento, da parte dei paesi vicini, degli obiettivi decisi bilateralmente con l'UE;

---

<sup>104</sup> L'ENPI è anche lo strumento di attuazione del Partenariato Strategico con la Russia, cfr. COM (2004) 626, p. 8.

<sup>105</sup> T. Mariani, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne*, n. 3132, 7 giugno 2006.

<sup>106</sup> Commissione Europea, *External Actions through Thematic Programmes under the Future Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2005) 324 def., 3 agosto 2005, 3 agosto 2005. Da p. 2: "La Commissione definirà i programmi tematici, che assumeranno una dimensione trasversale riguardo alla copertura geografica dei tre strumenti politici (DCECI, IPA, ENPI), e adotterà dei documenti di strategia con gli stanziamenti finanziari pluriennali indicativi".

- I documenti strategici pluriennali rifletteranno le politiche regionali dell'UE, le priorità da queste individuate e gli impegni presi dall'Unione;
- Infine, la programmazione del bilancio su base annuale preciserà la ripartizione dell'assistenza tra il Sud e il Nord.

La conseguenza dell'adozione dell'ENPI sarà, prevedibilmente, lo spostamento dell'azione dell'UE su progetti bilaterali a scapito di quelli regionali. Infatti, con l'eliminazione del programma MEDA viene meno la dimensione di integrazione Sud-Sud considerata di primaria importanza nel Partenariato euromediterraneo<sup>107</sup> e l'assunto che i fondi vengano assegnati in base a dei progetti e non su base bilaterale<sup>108</sup>.

L'ENPI ha due obiettivi: quello di promuovere una progressiva integrazione economica e politica tra l'UE e i paesi partner e quello di far fronte a opportunità o minacce specifiche legate alla prossimità geografica dell'UE ai suoi vicini, incentrandosi particolarmente nel supporto “per l'implementazione dei Piani d'Azione decisi nell'ambito della Politica di Vicinato”<sup>109</sup>. Come risulta dalla ricerca empirica<sup>110</sup>, gli stati inseriti nel Partenariato Euromediterraneo non hanno tutti accolto con ugual interesse la PEV, né hanno tutti concluso dei

---

<sup>107</sup> In questo senso si è pronunciato a più riprese l'ex commissario per le relazioni esterne Chris Patten, che individuava tra le sfide più importanti per un rilancio del Partenariato l'integrazione regionale dell'area mediterranea meridionale attraverso una maggiore concentrazione dei fondi MEDA su progetti regionali piuttosto che bilaterali: vedi L. Le Pensec, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen*, n. 121, 6 dicembre 2001, p. 22.

<sup>108</sup> Ivi, p. 14.

<sup>109</sup> COM (2004), 626 final, p.8.

<sup>110</sup> Interviste con funzionari della DG Relex della Commissione e del Consiglio, febbraio 2007.

Piani d'Azione: ad esempio l'Algeria, il paese dell'area mediterranea che, insieme al Marocco, coopera maggiormente con l'UE nella lotta al terrorismo, ha in vigore un accordo di associazione con l'UE nel quadro del Partenariato Euromediterraneo, ma non ha ancora iniziato un dialogo per l'elaborazione degli Accordi di Associazione nell'ambito della Politica di Vicinato.

In definitiva, dall'analisi dei nuovi strumenti finanziari per l'azione esterna dell'UE emergono due tendenze:

1. quella di comunitarizzare progressivamente l'azione esterna dell'UE, anche in settori di azione rilevanti per il secondo pilastro come la lotta al terrorismo. Ciò crea un'erosione delle competenze del Consiglio a favore della Commissione: tale processo non è indolore e contribuisce a incrementare i contrasti interistituzionali;
2. un'evoluzione delle politiche comunitarie per la sicurezza in senso bilaterale, a discapito della dimensione regionale. Ciò, nel caso del Partenariato Euromediterraneo, costituisce un'inversione di rotta rispetto al passato.

## **Conclusioni**

Negli ultimi sei anni, la lotta al terrorismo ha in grande misura influenzato l'agenda politica dell'Unione Europea. Il discorso politico europeo ha proposto un'immagine della minaccia terroristica che ha avuto una importante ricaduta



tanto sugli equilibri istituzionali interni che sulla produzione delle *policies* esterne dell'Unione.

L'UE ha cercato di rafforzare i propri confini privilegiando gli aspetti legati alla dimensione interna della sicurezza nei rapporti con i propri vicini. Nell'area Mediterranea, ciò si è tradotto nell'affiancamento della Politica di Vicinato al Processo di Barcellona e nell'adozione di nuovi strumenti finanziari che permettono alla Commissione di agire anche in settori di competenza intergovernativa come la lotta al terrorismo.

## **BIBLIOGRAFIA**

R. Balfour, *Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue*, ISS Occasional Paper n. 52, maggio 2004;

J. Batt, D. Lynch, A. Missiroli, M. Ortega, D. Triantaphyllou, *Partners and Neighbours: a CFSP for a Wider Europe*, ISS Chaillot Paper n.64, settembre 2003;

A. Bendiek, *Cross-Pillar Security Regime Building in the European Union: Effects of the European Security Strategy of December 2003*, EioP online papers, vol. 10, 11 settembre 2006;

K. Boulding, *The Image*, University of Michigan Press, 1957;

A. Dewaele, C. Gourlay, *The Stability Instrument: Defining the Commission's Role in Crisis Response*, ISIS Briefing, 27 giugno 2005;

S. Duke, *The Commission and the CFSP*, working paper 2006/W/01, European Institute of Public Administration, febbraio 2006;

C. Hill. M. Smith, *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, Oxford University Press, Oxford 2005;

J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London and New York 2006;

IAI/AEI first year report, *Security and Common Ground in the Euro-Mediterranean Partnership*, EuroMEsCO paper n. 17, 2002;

J. Jeandesboz, *The Genesis of the European Neighbourhood Policy: Alternative Narratives, Bureaucratic Competitions*, 2007, in corso di pubblicazione;

G. Joffé, *Global Terrorism*, EuroMeSCo paper 30, maggio 2004;

O. Lamoum, *L'enjeu de l'islamisme au coeur du processus de Barcelone*, in « Critique Internationale » n. 18, gennaio 2003 ;

E. Lannon, *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie*, EuroMeSCo paper n.32, giugno 2004 ;

H. Larsen, *Discourse Analysis in the Study of European Foreign Policy*, in B. Tonra, T. Christiansen, *rethinking EU Foreign Policy*, Manchester University Press, Manchester e New York 2004;

P. Maciej Kaczynski, *European Neighbourhood Policy: Differentiation and Political Benchmarks*, EuroMeSCo paper n.44, settembre 2005;

L. Martinez, *La sécurité en Algérie et en Lybie après le 11 septembre*, EuroMesCo paper n. 22, aprile 2003 ;

J.-Y. Moisseron, *Le Partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble 2005 ;

H. Nilsson, *Judicial Co-operation in the European Union*, in EULEC Conference Proceedings, *European Cooperation Against Terrorism*, 13 ottobre 2004, L'Aja;

D. Schmid, *Interlinkages between the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality Within the Euro-Mediterranean Partnership*, EuroMeSCo paper n. 27, dicembre 2003;

D. Schmid, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, EuroMeSCo paper n. 36, ottobre 2004 ;

J. Shapiro, D. Byman, *Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap*, in « The Washington Quarterly », Autunno 2006

## **DOCUMENTI ISTITUZIONALI**

Commissione Europea, COM (2003) 104 final, *Wider Europe -Neighbourhood : A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marzo 2003;

Commissione Europea, *Information Note: Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security*;

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007-2013*, COM (2004), 626 final;

Commissione Europea, *External Actions through Thematic Programmes under the Future Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2005) 324 def., 3 agosto 2005;

I Conferenza Euromediterranea, *Dichiarazione di Barcellona*, 27-28 novembre 1995;

V Conferenza Euromediterranea dei Ministri degli Affari esteri, *Valencia Action Plan*, 23 aprile 2002;

V Conferenza Euromediterranea dei ministri degli Affari Esteri, *Framework Document on Co-operation in the Area of Justice, the Fight Against Illicit Drugs, Organised Crime and Terrorism, as Well as Co-operation on the Questions Linked to the Social Integration of Immigrants, Migration and Movement of Persons*, Valenzia, 22-23 aprile 2002;

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1373 (2001), 28 settembre 2001;

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 1267 (1999), 15 ottobre 1999;

Consiglio Europeo, *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo*, 24 marzo 2004;

Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione Quadro sulla lotta al terrorismo* (2002/475/GAI), 13 giugno 2002;

Consiglio dell'Unione Europea, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, doc. 14781/1/05, 24 novembre 2005;

Consiglio dell'Unione Europea, *Stratégie de l'Union Européenne visant à lutter contre le terrorisme. Prévention, protection, poursuite, réaction*, 14469/1/05, 22 novembre 2005 ;

Consiglio dell'Unione Europea, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 16054/04, 13 dicembre 2004;

Consiglio dell'Unione, *A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*, 14366/3/05, 30 novembre 2005;

Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regolamento CE n. 1638/2006*, 24 ottobre 2006;

Corte di Giustizia delle Comunità Europee, caso C-91/05, *Commissione contro Consiglio dell'Unione Europea*, GUCE 2005/C 115/19;

Euromed Report, *EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. Final Report*, n. 78, 23 giugno 2004;

*EU/Morocco Action Plan*, disponibile all'indirizzo internet : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/morocco\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_en.pdf);

*Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*, novembre 2005;

L. Le Pensec, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen*, n. 121, 6 dicembre 2001 ;

T. Mariani, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne*, n. 3132, 7 giugno 2006 ;

R. Prodi, *Peace, Security and Stability: International Dialogue and the Role of the EU*, discorso pronunciato alla VI Conferenza mondiale dell'ECSA, speech 02/619, Bruxelles 5-6 dicembre 2002 ;

J. Solana, *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, documento presentato al Consiglio Europeo di Salonicco, 20 giugno 2003;

