

Identità, sicurezza, frontiere. I paradigmi della lotta alla criminalità organizzata nell'Unione Europea

di Francesca Longo

Il tema della lotta alla criminalità organizzata ha assunto rilevanza nell'ambito del processo di definizione dell'agenda politica dell'Unione Europea (d'ora in poi Ue) dalla seconda metà degli anni ottanta. In quel periodo l'attività di cooperazione tra autorità giudiziarie e di polizia in Europa ha cominciato a perdere il carattere della discrezionalità e dell'intermittenza, a favore della strutturazione di un sistema stabile di regole, formato da norme elaborate da istituzioni comuni, guidato da precise scelte politiche e finalizzato al raggiungimento di obiettivi di valore¹.

Obiettivo di questo saggio è l'identificazione del paradigma sottostante all'attuale politica di contrasto alla criminalità organizzata nell'Ue, nella convinzione che «*politics makes policy*», cioè che i contenuti delle politiche pubbliche possono essere compresi solo alla luce dell'analisi dei sistemi di valore e delle impostazioni politiche che guidano la fase della formulazione della politica e determinano, poi, la regolamentazione dei comportamenti.

Il paradigma di *policy*, inteso quale insieme di idee ed argomenti elaborati dagli attori coinvolti nella decisione al fine di motivare le scelte e le soluzioni adottate, sarà in questa sede analizzato mediante lo studio e l'analisi dei discorsi condotti dagli autori delle politiche, sia durante la fase della formulazione, che durante la fase propriamente decisionale.

1. Sicurezza e frontiere: il binomio iniziale.

La politica di contrasto alla criminalità organizzata nell'Ue è sorta sulla base di tradizioni politiche nazionali profondamente diverse e

¹ Sulla definizione di politica pubblica cfr.: H.A. Lasswell-M. Kaplan, *Potere e Società*, il Mulino, Bologna 1997 (ed. or. *Power and Society: a Framework for Political Inquiry*, Yale UP, 1950); T.J. Lowi, *La Scienza delle Politiche*, il Mulino, Bologna 1999; M. Cotta-D. Della Porta-L. Morlino, *Scienza Politica*, il Mulino, Bologna 2001, cap. XVII.

ciò ha comportato, da una parte la necessità di elaborare un processo di assorbimento di più visioni e sistemi di interessi e, dall'altra, di individuare temi e ragionamenti che legittimassero, agli occhi della cittadinanza, la determinazione di un unico paradigma per un problema che non era percepito – dalla maggior parte dei cittadini europei – se non come relativo ad alcune periferie dell'Ue. Dagli anni ottanta ad oggi sono identificabili almeno due paradigmi relativi a fare politica che si possono sintetizzare con tre parole chiave: identità, sicurezza, frontiere.

Il paradigma «originario» è fondato sul binomio «frontiere-sicurezza» ed è definibile come paradigma della sicurezza interna. Il discorso istituzionale, che giustificava l'avvio di una cooperazione giudiziaria e di polizia in materia di lotta alla criminalità organizzata, si è infatti basato sull'affermazione dell'esistenza di un nesso causale tra completamento del mercato unico e aumento della diffusione della criminalità organizzata nel territorio dell'Unione. La libertà di circolazione è stata individuata come un fattore moltiplicatore del rischio della diffusione delle attività illecite grazie alla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere esterne ed interne dell'Ue. In tale prospettiva, la realizzazione del progetto elaborato in sede di trattati istitutivi, prevedendo la scomparsa di ogni vincolo doganale alla circolazione di beni, persone, servizi e capitali nel territorio dell'Ue, determinava quale effetto di ricaduta negativo l'incremento della libera diffusione dei traffici illeciti e della libera circolazione e diffusione dei gruppi criminali organizzati. La cooperazione tra gli Stati membri dell'Ue in materia di lotta alla criminalità organizzata e ai traffici illeciti di ogni genere, è stata considerata una necessaria compensazione del deficit di sicurezza derivante dalla soppressione delle frontiere.

Già nel 1985 l'Accordo di Shengen aveva impostato le basi del binomio frontiere-sicurezza, come si legge nell'articolo 17 dell'accordo:

In materia di circolazione delle persone, le Parti cercheranno di eliminare i controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne. A tal fine, si adopereranno in via preliminare per armonizzare, se necessario, le disposizioni legislative e regolamentari relative ai divieti ed alle restrizioni sulle quali si basano i controlli e per adottare misure complementari per la salvaguardia della sicurezza e per impedire l'immigrazione clandestina di cittadini di Stati non membri delle Comunità europee. La cooperazione fra le Parti in tali settori; ricerca di mezzi che permettano la lotta comune alla criminalità esaminando, tra l'altro, l'eventuale previsione di un diritto di inseguimento da parte della polizia, tenendo conto dei mezzi di comunicazione esistenti e della cooperazione giudiziaria internazionale¹.

¹ Per il testo completo dell'Accordo Schengen: <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang.it>.

L'articolo 7 dello stesso accordo inserisce la lotta contro la criminalità e l'ingresso irregolare nel territorio dell'Ue in sequenza discorsiva:

Le Parti intensificano la cooperazione fra le proprie autorità doganali e di polizia, specialmente nella lotta alla criminalità, in particolare contro il traffico illecito di stupefacenti e di armi, l'ingresso ed il soggiorno irregolare di persone, la frode fiscale e doganale ed il contrabbando.

Nel 1990, la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen individuava degli strumenti formali mediante i quali gestire tale cooperazione. Nelle disposizioni di questo documento è possibile notare l'esistenza di un'interrelazione logica e funzionale tra la scomparsa dei controlli di polizia alle frontiere, il presupposto accresciuto deficit di sicurezza nel territorio dell'area Schengen e nel territorio di tutta l'Unione e la circolazione transfrontaliera alle frontiere esterne. Il titolo II della Convenzione, dedicato alla *Soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone*, è suddiviso in sei capitoli, dei quali il primo è dedicato al passaggio delle frontiere interne, che è liberalizzato mediante l'abolizione dei controlli di polizia², e il secondo alle condizioni di passaggio delle frontiere esterne. La circolazione transfrontaliera degli stranieri è aggravata di maggiori controlli rispetto alla circolazione dei cittadini comunitari. Infatti, se tutte le persone provenienti da un Paese terzo (non contraente della convenzione) sono sottoposte ad un controllo che

non comprende soltanto la verifica dei documenti di viaggio e delle altre condizioni di ingresso, di soggiorno, di lavoro e di uscita, bensì anche l'individuazione e la prevenzione di minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle parti contraenti³

gli stranieri «devono essere sottoposti ad un controllo approfondito»⁴. Appare interessante notare che l'accezione data alla parola «straniero», con le specifiche normative e regolamentari che ne derivano, è determinata non già rispetto alla nazionalità degli Stati contraenti della Convenzione di Schengen, quanto rispetto allo status di cittadino comunitario. Gli accordi di Schengen sono stati avviati al di fuori del si-

² Dal combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 22 risulta l'obbligo per gli «stranieri» (con il termine straniero la convenzione intende chi non è cittadino di uno Stato membro dell'Ue) di dichiarare la loro presenza sul territorio dandone comunicazione alle autorità di polizia nazionali dello Stato nel cui territorio egli è entrato.

³ Art. 6 comma 2a della *Convenzione di Applicazione degli Accordi di Schengen*. Per il testo completo di tale documento si veda F. Longo-A. Strano, *Criminalità senza frontiere. Le istituzioni internazionali di lotta alla criminalità internazionale*, Bonnano ed., Catania 1999, pp. 145-88.

⁴ Ivi, comma 2c.

stema istituzionale dell'Ue, mediante lo strumento della convenzione internazionale classica, tra un gruppo di Paesi più ristretto rispetto al totale degli Stati membri dell'Ue. Anche nell'attuale situazione, nella quale il sistema di Schengen è stato integrato nel Trattato dell'Unione, la *membership* dell'Ue non coincide pienamente con quella dell'accordo Schengen. Quest'ultimo, infatti, è stato integrato nel Trattato dell'Ue sotto forma di cooperazione rafforzata che non comprende Regno Unito e Irlanda e che, inoltre, prevede la status di Paesi associati per la Norvegia e l'Islanda, che quindi fanno parte dell'area Schengen pur non essendo membri dell'Ue. Il concetto di frontiere, nel contesto della così detta «area Schengen», appare articolato non più su due livelli, frontiere esterne e interne, ma su tre livelli non coincidenti che si sovrappongono solo parzialmente: frontiere esterne all'area Schengen, frontiere interne dell'Ue, frontiere esterne dell'Ue. La complessità che il concetto di frontiera assume nell'ambito del sistema dell'Ue, se da una parte rende il quadro analitico particolarmente articolato, dall'altra fornisce un ulteriore strumento che ha permesso al paradigma della sicurezza interna di prevalere. Il progressivo sviluppo dell'integrazione europea, sia in termini di incremento delle sue competenze rispetto ai settori funzionali di governo del territorio, che in termini di numero dei suoi Stati membri, è stato storicamente accompagnato dallo svolgimento di due processi tra loro sincronici e inversamente proporzionali: de-strutturazione delle frontiere interne all'Ue – le frontiere degli Stati membri – e strutturazione delle frontiere esterne dell'Unione – le frontiere tra l'Ue e i Paesi terzi. Inoltre, al concetto di frontiera territoriale si aggiunge la dimensione analitica della «frontiera funzionale»⁵, che individua i territori degli Stati interessati ad una determinata politica comune. Nel caso delle politiche di controllo del traffico transfrontaliero, la frontiera funzionale si sovrappone analiticamente alla frontiera territoriale.

In ambito propriamente comunitario, il binomio frontiere-sicurezza è formulato per la prima volta nel contesto delle riunioni del gruppo di lavoro «Trevi 1992» istituito nel 1989 dal Consiglio europeo di Rodi. Quest'ultimo si riunì l'obiettivo di individuare le aree di inter-

⁵ Sulle diverse dimensioni analitiche del concetto di frontiera si veda S. Rokkan, *Dimensione della Formazione dello Stato e processo di Costruzione della Nazione*, in C. Tilly (a cura di), *La Formazione degli Stati Nazionali nell'Europa Occidentale*, il Mulino, Bologna (ed. or. *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton UP, Princeton 1974). Sulla multidimensionalità del concetto di frontiere nell'Ue cfr. S. Bartolini, *Exit Options, Boundary Building, Political Structuring*, Eui Working Paper, SPS, 98/1.

⁶ Per il testo completo di questo documento e di tutte le «Conclusioni della Presidenza»

vento che si trovavano in ritardo di sviluppo rispetto al progetto di realizzazione del mercato Unico e nel documento conclusivo si pronunciò come segue:

Il raggiungimento degli obiettivi della Comunità in particolar modo all'interno dell'area senza frontiere interne, è collegato all'avanzamento della cooperazione intergovernativa finalizzata alla lotta contro il terrorismo, alla criminalità internazionale, al traffico di droga e ai traffici illeciti di ogni tipo⁶.

Il gruppo «Trevi 1992» fu istituito quale gruppo di lavoro dipendente dal gruppo interministeriale «Trevi», che riuniva informalmente i ministri dell'Interno e della Giustizia dei Paesi membri dell'Unione al fine di organizzare le attività di cooperazione giudiziaria e di polizia. «Trevi 1992» presentò i risultati dei suoi lavori elaborando la narrativa del nesso causale tra abbattimento delle frontiere interne e rafforzamento delle frontiere esterne. Nel «Documento di Palma», che presenta le conclusioni dei lavori del gruppo di lavoro, si legge

la creazione di un area di libera circolazione interna nel territorio della Ue determina la necessità di:

- armonizzare le legislazioni nazionali;
- rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni nazionali;
- rafforzare i controlli alle frontiere esterne⁷.

Il rafforzamento delle frontiere esterne era descritto come un obiettivo dalla duplice articolazione: «ad intra» e «ad extra». Nel primo caso era messo in rilievo come

l'abolizione delle frontiere interne ha effetti su un ampio raggio di tematiche, in particolare la lotta al terrorismo, il traffico di droga e altri traffici illeciti. La creazione di un area senza frontiere interne richiederà: il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e l'incremento della cooperazione tra agenzie di law enforcement,....cooperazione giudiziaria, con particolare riguardo alla cooperazione giudiziaria in materia penale al fine di combattere il terrorismo, il traffico di droga, la criminalità e altri traffici illeciti⁸.

Il livello «ad extra» era descritto come segue: «la creazione di un'area senza frontiere interne necessiterebbe di un rafforzamento delle frontiere esterne. I controlli effettuati a tali frontiere avranno, infatti, validità su tutto il territorio».

si veda il sito <http://ue.eu.int/presid/conclusion.htm>.

⁷ *The Palma Document* act doc Ottobre 1992. Free Movement of Persons. A report to European Council by the Coordinators Group.

⁸ *Ibid.*

⁹ Attualmente art. 29.

¹⁰ *illegal*, nella versione in lingua inglese.

A tal fine il gruppo di lavoro ha individuato una serie di misure pratiche che dovrebbero facilitare il rafforzamento delle frontiere esterne: a) porre molta attenzione sulle regole che determinano le condizioni di ingresso dei cittadini terzi nel territorio dell'Ue; b) compilare liste di Paesi per i quali è necessario essere in possesso del visto per entrare; c) compilare liste di persone indesiderabili; d) armonizzare le politiche di concessione dei visti; e) progettare un visto europeo.

Il documento non fornisce motivazioni logiche, né prove empiriche a sostegno della ribadita connessione tra lo scomparsa delle frontiere interne e la necessità di rafforzare le frontiere esterne; piuttosto esso ribadisce una sequenza logica che assume un valore assiomatico: l'abbattimento delle frontiere interne, l'accresciuto rischio della diffusione del terrorismo, dei traffici illeciti, della criminalità, le necessità di rafforzare i controlli alle frontiere esterne.

Il «Trattato di Maastricht» istituzionalizza il paradigma della sicurezza interna mediante la previsione del titolo VI che è dedicato alle *Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni*. L'analisi dell'articolo K.1^o del titolo VI evidenzia che il discorso portato avanti in fase di formulazione della politica è stato accettato nella fase della decisione e inglobato negli esiti normativi. L'articolo K.1 del «Trattato di Maastricht» afferma che le politiche indicate quali aree di interesse comune (sulle quali si attiva il meccanismo di cooperazione descritto dal titolo VI) sono scelte sulla base della loro rilevanza «ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare della libera circolazione delle persone»

Particolare rilevanza assume l'analisi dell'elenco delle «questioni di interesse comune» – come il Trattato definisce le politiche oggetto della competenza del titolo VI – e l'ordine sequenziale con il quale esse sono citate: 1) la politica di asilo; 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli; 3) la politica di immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi: - le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri; - le condizioni di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compreso il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione; - la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari dei cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri; 4) la lotta contro la

¹¹ Ad esempio M. Ugur, *Freedom of Movement vs Exclusion: A reinterpretation of the «Insider-Outsider» Divide in the European Union*, in «International Migration Review»,

tossicodipendenza; 5) la lotta contro la frode internazionale; 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile; 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale; 8) la cooperazione doganale; 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e la lotta contro il terrorismo, il traffico di droga, e altre gravi forme di criminalità internazionale compresi, se necessario, taluni aspetti della cooperazione doganale.

Il trattato di Maastricht ha rafforzato il paradigma della sicurezza interna sia perché lo ha inserito nel contesto del diritto originario, sia perché ha inserito, nell'equazione criminalità-immigrazione irregolare¹⁰, la variabile immigrazione. Infatti il Trattato ha riunito, nel titolo dedicato alla politica di giustizia e di affari interni, le attività di polizia e giudiziarie legate alla lotta al crimine e al traffico di droga, le politiche di contrasto all'immigrazione e al lavoro irregolari, il controllo di polizia degli stranieri, il controllo delle frontiere e le politiche dei visti dell'asilo e di regolamentazione dei flussi migratori. Queste disposizioni rivelano chiaramente l'esistenza di un vizio originario del dibattito sulla lotta alla criminalità organizzata a livello dell'Unione: l'equazione tra immigrazione, immigrazione irregolare e criminalità. La conseguenza di tale approccio in termini di regolazione delle politiche è il carattere prevalentemente «poliziesco» della gestione dei flussi migratori, dell'asilo, dei visti e del contrasto all'immigrazione irregolare. Tutte queste tematiche sono inserite tra le problematiche non già attinenti alle politiche sociali, ma, piuttosto, alle politiche della sicurezza interna regolate in base allo stesso orientamento *control-inspired* adottato per la lotta alla criminalità organizzata e basato sulla prevenzione e la repressione. Non è un caso che le (poche) regole comuni riguardanti la gestione dei flussi migratori e l'attraversamento delle frontiere esterne dei cittadini terzi fino alla metà degli anni novanta determinano solo delle restrizioni, senza prevedere norme di carattere inclusivo che mirano alla integrazione dei cittadini terzi. Tale normativa ha condotto gli analisti a coniare il termine «fortezza Europa» che alcuni autori¹¹ datano alla fine degli anni sessanta, quando un regolamento del Consiglio¹² limitava il diritto di libera circolazione nel territorio dell'Unione ai soli cittadini nazionali degli Stati membri. Solo nel 1990 una direttiva del Consiglio accordò gli stessi diritti di libera circola-

29, 1995, pp. 964-99.

¹² Regolamento n. 1612/68.

¹³ Direttiva A3-175/90.

¹⁴ Su questo punto si vedano, tra gli altri: J. Huysmans, *The European Union and the securitization of Migration*, in «Journal of Common Market Studies», 38, 2000 pp. 751-77; M. Baldwin-Edwards-M. Schain (a cura di), *The Politics of immigration in Western Europe*,

zione e di stabilimento ai cittadini terzi che avessero risieduto legalmente nel territorio dell'Ue per almeno cinque anni¹³. Nel 1994 sono state approvate le tre uniche risoluzioni che forniscono regole comuni in materia di ammissione dei cittadini terzi. Sebbene non siano direttamente applicabili, esse forniscono un'indicazione sul carattere restrittivo che la gestione dell'attraversamento delle frontiere ha assunto. Le tre risoluzioni riguardano la limitazione dell'ammissione dei cittadini dei Paesi terzi a fini di lavoro sia dipendente sia autonomo. Esse restringono l'ammissione dei lavoratori autonomi cittadini degli Stati terzi, i quali possono essere ammessi per un tempo limitato, e dei lavoratori dipendenti, i quali possono essere ammessi solo per svolgere lavori non qualificati o altamente qualificati. L'ammissione ai fini di studio appare meno limitativa, anche se la permanenza dei cittadini terzi in questo caso è limitata alla durata del corso di studi per la frequenza dei quali i cittadini terzi hanno ottenuto il permesso.

Sul versante delle legislazioni nazionali, la situazione appare assai simile. In tutti i Paesi membri dell'Ue negli anni novanta le legislazioni sui flussi migratori appaiono fortemente restrittive e finalizzate al mantenimento della sicurezza nazionale¹⁴.

Di fatto, per tutti gli anni novanta, la politica di gestione dei flussi migratori si è svolta principalmente attraverso le politiche di rilascio dei visti e attraverso le attività di controllo di polizia.

La politica di contrasto della criminalità organizzata è stata ispirata anch'essa ad un approccio di tipo *control-inspired* e regolata mediante provvedimenti che miravano alla creazione di una rete di cooperazione che, mediante la raccolta e l'analisi di dati sulla criminalità organizzata, sviluppasse un repertorio di *intelligence* utile alla attività investigativa. Le prime regole comuni riguardano infatti la regolamentazione delle intercettazioni telefoniche¹⁵, la creazione di un repertorio di competenze sulla criminalità organizzata¹⁶, la firma della Convenzione che istituisce l'Ufficio europeo di Polizia (Europol) al quale è affidato il compito di migliorare l'efficacia dei servizi competenti degli Stati membri e la loro cooperazione anche tramite la raccolta ed elabora-

Frank Cass, Ilford 1994.

¹³ Doc. 10089/93 ENFOPOL 39.

¹⁴ Si veda Gazzetta Ufficiale Comunità Europea (d'ora in poi GUCE) n. L 273 del 25/10/1996.

¹⁵ Per il testo della Convenzione si veda GUCE n. C 316 del 27/11/1995.

¹⁶ Per «imprenditori di *policy*» si intendono tutti quegli attori istituzionali e/o politici che hanno avviato il cambiamento della regolamentazione della *policy* mediante la creazione di situazioni nelle quali si sono elaborati i nuovi approcci di valori che mirano alla modifica della regolamentazione del settore interessato.

zione di dati sulla criminalità organizzata e sui reati ad essa connessi¹⁷.

La ricerca di una motivazione della scelta di questo paradigma è un'operazione di non facile conduzione. La complessità delle variabili in gioco e la molteplicità degli attori coinvolti, che hanno natura istituzionale, informale, nazionale, comunitaria e transnazionale, rende impossibile l'individuazione di una spiegazione esaustiva che individui tutte le variabili rilevanti.

In questo lavoro si sono individuate alcune variabili considerate particolarmente esplicative del fenomeno in questione e legate a due livelli di analisi: il medio livello che si concentra sulla natura degli imprenditori della politica e il macro livello che si concentra sulla natura stessa del processo di integrazione europea.

Riguardo al primo livello è da notare che principali imprenditori di tale intervento¹⁸ a livello europeo sono i così detti «club internazionali di polizia», riunioni informali di alti funzionari altamente qualificati (élite burocratiche) delle agenzie nazionali di *law enforcement* che si focalizzano sulla attività di lotta, ma anche di *intelligence* e di prevenzione di determinate forme di attività illecite che per loro natura necessitano di travalicare le frontiere statali: traffico di droga, terrorismo, crimine organizzato e controllo dell'immigrazione clandestina. È a queste riunioni che i governi degli Stati membri affidano il compito di elaborare le politiche di lotta al terrorismo, alla criminalità e le politiche di controllo delle frontiere, comprese le questioni legate ai fenomeni migratori. Si tratta di un modello di cooperazione sorto nei primi anni settanta al di fuori della struttura istituzionale dell'Ue, come forma di coordinamento intergovernativo tra i Paesi dell'Europa occidentale con la partecipazione sporadica di personale proveniente dagli Stati Uniti¹⁹. Una struttura «ad arcipelago» che negli anni ottanta è stata adottata anche nel contesto dell'Ue. Quest'ultima ha istituito gruppi «ad hoc» di personale specializzato proveniente dai ministeri degli interni e dalle agenzie di polizia nazionali e ad essi ha affidato il compito di elaborare la politica di gestione dei flussi migratori contestualmente alla politica di controllo delle attività illecite transfrontaliere. Nel contesto di tali gruppi e nel quadro dei continui scambi di per-

¹⁷ Si veda D. Bigo, *Police en Réseaux*, Presses de Science Po, Paris 1996.

²⁰ Su questo punto si veda: Bigo, *The European Security Field: Stakes and Rivalry in a Newly Developing Area of Policy Intervention*, in M. Anderson-M. den Boer (a cura di), *Policing Across National Boundaries*, Pinter, Londra 1994, pp. 72-97.

²¹ W.A. Niskanen definisce i burocrati come «budget maximizers», si veda Id., *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton, Chicago 1971, p. 24.

²² Sulle modalità di influenza delle burocrazie sugli *output* politici, si veda fra gli altri, P.

sonale e di informazioni che tali gruppi hanno operato si è determinata una cooperazione transnazionale tra élite di polizia che ha comportato il sorgere di una *policy community* formata da quella parte della élite amministrativa nazionale che, occupandosi della gestione del controllo del territorio dal punto di vista della repressione delle attività illecite, ha adottato un approccio di tipo repressivo.

Inoltre è possibile ipotizzare che la *policy community* abbia percepito la realizzazione della libera circolazione come un rischio di diminuzione del ruolo dei propri componenti, con la conseguente perdita di potere e finanziamenti²⁰. L'inserimento del problema del controllo del territorio e delle frontiere, da una prospettiva di tutela della sicurezza interna dell'Unione, è stata individuata dalle élites nazionali quale soluzione al problema della perdita di influenza e di risorse in quanto la funzione di controllo del territorio e della popolazione circolante e residente non è abolita. Piuttosto si sposta il *locus* e, in parte, i modelli delle attività di tali élites: dai ministeri nazionali con modalità prettamente legate ai sistemi giudiziari interni, al livello di istituzioni cooperative con modalità legate alle dinamiche istituzionali dell'Ue. La classificazione delle politiche di controllo dell'immigrazione tra le tematiche legate alla lotta contro la criminalità e alla tutela della sicurezza interna dell'Unione, inoltre, può essere percepita come conveniente al fine di aumentare il budget destinato a tale politica e ottenere maggiore indipendenza dai governi nazionali. La combinazione di questi due elementi fornisce il mezzo per raggiungere gli obiettivi che le teorie classiche sulla scelta pubblica attribuiscono alle organizzazioni burocratiche: massimizzare il proprio bilancio per avere maggiori risorse e conseguente maggiore influenza sugli esiti politici²¹ e maggiore libertà nello strutturare la forma della propria organizzazione e delle regole con cui gestire la politica di propria competenza²².

Il livello di macroanalisi riguarda la fase della «agenda setting», precedente alla formulazione dei paradigmi di politica, e serve a individuare le motivazioni della scelta di politicizzare un dato tema di intervento. Una spiegazione di tale scelta è fornita dalla considerazione della natura «autopropulsiva» dell'integrazione europea. In tale pro-

Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, Londra 1990.

²⁰ Nella vasta letteratura giuridica sull'articolo 308 e i poteri impliciti, si segnala: A. Tizzano, *L'article 235 CE et le développement des compétences communautaires*, in V. Costantinesco-R. Kovar-D. Simon, *Traité sur l'Union Européenne*, 1995.

²¹ *Prevenzione e controllo della criminalità organizzata. Strategia dell'Unione Europea per l'inizio del secondo millennio*, in GUCE n. C. 124 del 03/06/2000.

²² Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il sistema «Euro-

spettiva lo sviluppo dell'integrazione europea ha sempre determinato un'espansione dei settori di competenza dell'Ue, seguendo un meccanismo che i neo funzionalisti definirono di «travasamento dell'integrazione». Tale natura autopropulsiva deve conciliarsi con il modello di ripartizione di competenze tra il sistema dell'Ue e i sistemi degli Stati membri. Tale modello non è certo un esempio di trasparenza in quanto è fondato su almeno due Trattati (il Trattato della Comunità Europea e il Trattato dell'Unione), tre «Pilastrini» (Comunità Europea, Politica estera e di sicurezza, Politica di giustizia e di affari interni) e due entità distinte, ma strettamente connesse (Comunità Europea e Ue). Tale situazione rende il quadro della ripartizione di competenze particolarmente complesso e di difficile comprensione. L'individuazione dei cosiddetti «poteri impliciti», che deriva dalla lettura dell'articolo 308 (ex 235) e da varie sentenze della Corte di giustizia per le quali la competenza dell'Unione si deduce dagli scopi del Trattato e i poteri impliciti possono attivarsi qualora nuove competenze risultino necessarie per il funzionamento del mercato comune²³, ci fornisce una spiegazione di macrolivello all'affermazione del paradigma della sicurezza interna: la necessità di fornire legittimità alle nuove politiche che emergono dalla natura autopropulsiva dell'integrazione europea. L'ambito delle politiche di giustizia e affari interni non è tra le politiche previste dai Trattati originari e l'affidamento di competenze all'Ue necessita di una legittimazione nei confronti degli attori politici e della popolazione.

In tale prospettiva la base teorica del neo-funzionalismo, che ha accompagnato la nascita delle Comunità sin dalla firma dei trattati Ceca, fornisce il necessario supporto. Il mercato unico per espletare tutte le sue potenzialità e correggere gli eventuali effetti indesiderati necessita dell'integrazione di altri settori. In particolare, il mercato unico e la libertà di circolazione e di soggiorno per funzionare necessitano della cooperazione di polizia e giudiziaria e dei controlli stretti alle frontiere esterne per correggere al deficit di sicurezza che ha causato come effetto collaterale.

In realtà l'esistenza di un nesso causale tra libera circolazione e incremento della transnazionalizzazione della criminalità organizzata e del numero dei reati di natura transnazionale non è mai stata provata da dati numerici. Tuttavia, il paradigma descritto ha dato poi i contenuti alle politiche che per tutti gli anni ottanta, e durante la prima metà degli anni novanta, si sono basate su misure di incremento dei con-

dac» per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di taluni altri stranieri, File A5-0059/1999.

²³ Articolo 2, quarto comma Trattato Unione Europea (TUE).

trolli alle frontiere esterne, obbligo dei registri nelle strutture alberghiere, sviluppo ed espansione delle banche elettroniche di dati a fini di attività di *intelligence* non solo repressive (indagini su fatti accaduti), ma anche preventive.

La transnazionalizzazione del crimine segue, piuttosto, le logiche della globalizzazione nel suo complesso. La criminalità organizzata non ha bisogno della libertà di circolazione per internazionalizzarsi e ciò è dimostrato da molti studi che evidenziano come non esista una correlazione tra mercato unico e incremento del numero dei crimini transnazionali. Le attività investigative sulla criminalità transnazionale hanno fornito chiare indicazioni sul fatto che raramente «mafioso» e «clandestino» coincidono. Il primo ha, infatti, una mobilità elevata, ma si indirizza verso canali legali. Il secondo è esposto, più dei nazionali o dei regolari, alla possibilità di compiere crimini anche per conto della criminalità organizzata, ma a livello locale e per crimini minori. La struttura dei legami tra clan appare piuttosto fondata sulla creazione di reti di contatto fluide, poco influenzate dallo status delle frontiere. La transnazionalizzazione struttura movimenti di capitali, di merci di tutti i generi senza spostare se non in minima parte il proprio personale, ma stringendo delle *partnership*. Il legame funzionale tra liberalizzazione delle frontiere e traffici illeciti appare legato al sorgere del nuovo redditizio traffico di clandestini che, però, piuttosto che motivato dall'abbattimento delle frontiere esterne, è incentivato dalla chiusura delle frontiere esterne in quanto determina il sorgere della domanda di servizi illeciti che riescano a superare le difficoltà della libera circolazione su scala mondiale.

2. Frontiere, sicurezza, identità: una nuova fase dell'integrazione europea.

Nella seconda metà degli anni novanta al binomio frontiere-sicurezza si aggiunge un terzo termine, identità, che modifica in parte il concetto e la funzione delle frontiere dell'Ue. Il paradigma della lotta alla criminalità organizzata si trasforma e il legame neo-funzionalista tra libera circolazione e incremento dei livelli di insicurezza si fa più flebile e rimane limitato ai documenti operativi degli organismi di cooperazione di polizia.

Nei documenti politici si afferma il nuovo discorso che individua la necessità di creare, nell'Ue, un'area di libertà, sicurezza e giustizia, all'interno della quale tutti gli individui possano circolare liberamente,

ma nella quale sia comunque assicurato un livello sufficiente di sicurezza e di giustizia. Lo straniero non appare più il principale vettore della criminalità. Il Consiglio dell'Ue così si è pronunciato nel 1999:

Anche se la minaccia di gruppi criminali organizzati esterni all'Unione sembra aggravarsi, sono i gruppi che hanno origine e che operano in Europa composti prevalentemente da cittadini della Ue che sembrano rappresentare la maggiore minaccia¹.

Nello stesso anno la Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, nell'emendare la proposta di istituzione della banca dati «Eurodac» proponeva di sostituire il termine «straniero» con «cittadino di un Paese terzo», nella considerazione che la parola straniero avesse una connotazione negativa².

Piuttosto, il Trattato di Amsterdam da un lato, associa strettamente uno dei principali obiettivi del Trattato, «mantenere e sviluppare l'Ue quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia»³ all'adozione di misure appropriate per quanto riguarda la prevenzione e la lotta alla criminalità; dall'altro sposta la politica di gestione dei flussi migratori trasferendola dalla competenza del terzo pilastro alle competenze del primo pilastro e recidendo il legame istituzionale tra politiche giudiziarie e di polizia e politiche di immigrazione. La connessione non è più (o non solo) attiva a livello di criminalità-immigrazione. La criminalità organizzata è ora descritta come una minaccia alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dei confini dell'Unione.

L'avvio della modifica dei discorsi è segnato dal *Piano d'azione sulla criminalità organizzata* presentato nel 1997 dal gruppo di lavoro sulla criminalità organizzata dove si legge:

sempre più la criminalità organizzata rappresenta una minaccia per la società quale noi la conosciamo e vogliamo preservarla [...] Se vorrà evolvere in un'area di libertà, sicurezza e giustizia l'Europa dovrà organizzarsi meglio e fornire risposte strategiche e tattiche alla sfida cui è confrontata⁴.

¹ L'*High Level Group (HLG) on International Crime* fu istituito dal Consiglio europeo di Dublino nel dicembre del 1996. L'HLG ha prodotto nel corso del suo mandato il *Piano d'azione sulla criminalità organizzata*, approvato poi dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997 (GUCE n. C 251 del 15/08/1997), che è il documento su cui si basa lo sviluppo della politica dell'Ue in materia. Per un'analisi del *Piano d'azione* cfr. Longo-Strano, *Criminalità senza frontiere* cit.

² Per il testo si veda GUCE n. C 408 del 29/12/1998, pp. 1-4.

³ *Prevenzione e controllo della criminalità organizzata: strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio* (2000/C 124/01), GUCE n. C 124 del 03/05/2000.

⁴ Si veda punto 1 e 2 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.

⁵ Si veda GUCE n. C 220 del 15/07/1998.

⁶ *Prevenzione e controllo* cit.

⁷ Ad esempio la proposta di convenzione relativa alle norme di ammissione dei cittadini

Il *Piano d'azione* disegna il nuovo paradigma nel quale la criminalità organizzata è percepita e presentata come minaccia alla struttura sociale che caratterizza l'Ue. La risoluzione del Consiglio sulla *Prevenzione della criminalità organizzata in relazione dell'elaborazione di una strategia globale per la sua repressione*⁵, del 1998, si associa alle parole contenute nel parere del Parlamento europeo sul *Piano d'azione* che invitavano a considerare

l'importanza di una maggiore sensibilizzazione ai pericoli della criminalità organizzata per la democrazia e lo stato di diritto, per la libertà, per i diritti dell'uomo e per l'autodeterminazione, valori che sono la ragion d'essere di ogni lotta contro la criminalità organizzata.

La stretta connessione tra lotta alla criminalità e sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia evidenzia che il focus della politica di lotta alla criminalità transnazionale si è spostato dal controllo delle frontiere alle garanzie offerte a chi è presente nell'Ue.

Le frontiere rimangono un elemento fondamentale, non già per controllare e limitare l'ingresso del cittadino terzo, potenziale vettore di criminalità organizzata, ma per chiudere e definire il territorio all'interno del quale si deve realizzare l'area di libertà, sicurezza e giustizia. In tale prospettiva, quindi, esse servono per identificare l'*in* e l'*out*. E qui appare il terzo elemento che caratterizza il nuovo paradigma: l'identità. L'area di libertà, sicurezza e giustizia identifica un'area in cui esistono dei valori comuni che sono messi in pericolo dalla criminalità organizzata e da altre forme di criminalità grave. Le attività di contrasto a tali forme di criminalità assumono una funzione che va oltre la semplice garanzia dell'incolumità fisica dell'individuo e della difesa dei suoi beni economici; esse sono presentate come necessarie per preservare i valori comuni interni all'area delimitata. In tale prospettiva l'approccio basato sul controllo è affiancato dall'approccio basato sulla necessità dell'integrazione di chi è esterno ai valori comuni sia in senso «geografico», i cittadini degli Stati terzi, sia in senso sociale, i criminali. La politica di contrasto alla criminalità si arricchisce di elementi che mirano alla prevenzione del crimine, non solo mediante attività di polizia, ma anche facendo ricorso ad attività che mirano ad eliminare i fattori di esclusione sociale ed economica, considerati questi ultimi come incentivi per comportamenti devianti. La risoluzione citata sottolinea

l'importanza del ruolo svolto da istituzioni e gruppi di persone, che contribuiscono a formare il clima culturale e all'affermarsi nella società del senso di re-

degli Stati terzi [COM (97) 387 Def, GUCE n. C 357 del 07/11/1997]; la proposta di direttiva

sponsabilità individuale a livello nazionale, regionale, locale (per esempio scuole e ONG) mediante un'opera sostanziale di prevenzione, sia dal punto di vista della concezione che da quello dell'attuazione di misure concrete; riconosce che un'efficace politica in materia di prevenzione della criminalità organizzata si avvarrà anche di efficienti sistemi, per quanto possibile completi, di sicurezza sociale, istruzione e formazione, accompagnati da misure di lotta contro la disoccupazione e la povertà, nonché di una pianificazione urbana creativa e a dimensione d'uomo e di un'organizzazione delle aree urbane improntata a criteri di prevenzione; approva gli sforzi compiuti per aiutare l'integrazione sociale di gruppi emarginati al fine di ridurre l'eventuale pericolo che i membri vulnerabili di tali gruppi possano dedicarsi ad attività criminali⁶.

La struttura globale del Trattato di Amsterdam è un elemento chiave del nuovo paradigma. Le politiche di gestione dei flussi migratori vengono comunitarizzate e quindi separate dalla gestione delle politiche di contrasto ai fenomeni criminali transnazionali. La lotta alla criminalità organizzata rimane una politica di «sicurezza», ma assume una valenza diversa. Il paradigma si trasforma e la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, priorità assoluta dell'agenda del terzo pilastro fino ai tragici fatti dell'11 settembre e allo stato attuale strettamente connessa alla lotta al terrorismo, assume una diversa prospettiva: essa non è più una forma di compensazione degli effetti indesiderati della libera circolazione, ma un'attività posta a tutela della difesa di un nucleo di valori condivisi all'interno di un'area ben delimitata.

Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere (1999), dedicato esclusivamente alla questione della instaurazione dello spazio di libertà sicurezza e giustizia e agli ostacoli da rimuovere al fine di una sua effettiva realizzazione, sottolineano che:

Sin dall'inizio l'integrazione europea è stata saldamente basata su un comune impegno per la libertà ancorata ai diritti dell'uomo, alle istituzioni democratiche e allo stato di diritto. Questi valori comuni si sono rivelati necessari per garantire la pace e sviluppare la prosperità all'interno dell'Unione europea e saranno anche il fondamento per il suo allargamento. [...] L'Unione europea ha già posto in atto per i suoi cittadini i principali elementi di uno spazio comune di prosperità e pace: un mercato unico, un'unione economica e monetaria. La [...] sfida è ora quella di garantire che la libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti⁷.

Il patto di preadesione sulla criminalità organizzata tra gli Stati membri e i Paesi candidati ribadisce:

sul ricongiungimento familiare [COM (99) 638 def, GUCE n. C 116 del 26/04/2000].

¹¹ Così ad esempio, W. Blommaert-P. Verschuere, *Debating Diversity. Analysing the Rhetoric of Tolerance*, Routledge, New York 1998.

l'impegno comune riguardo a democrazia, diritti dell'uomo e stato di diritto e consapevoli che la criminalità organizzata rappresenta una grave minaccia per questi valori poiché essa alligna nei governi, nel mondo commerciale e finanziario e nella società a tutti i livelli, corrompendone e contaminandone le strutture⁸.

L'analisi del complesso dei documenti e delle disposizioni riguardanti la lotta alla criminalità transnazionale, dell'articolo VI, e delle disposizioni sull'instaurazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, se analizzate congiuntamente mostrano la scelta istituzionale di connettere strettamente la lotta alla criminalità transnazionale alla creazione di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia e definire la criminalità organizzata una minaccia ai valori sociali e politici e alla stabilità democratica dell'Ue. I temi ricorrenti nei discorsi delle istituzioni sono: la criminalità transnazionale e le sue molteplici forme di attività illecite sono percepite come minaccia alla libertà, sicurezza, giustizia dell'Ue; la criminalità organizzata come minaccia i valori fondamentali ed ai diritti dell'uomo così come accettati e condivisi dai Paesi membri; la necessità di una cooperazione interna all'Ue e di una cooperazione tra l'Unione e gli altri attori internazionali.

Il tema dell'immigrazione rimane solo nei termini di lotta ai clan che organizzano i flussi di clandestini, che non sono considerati complici, ma vittime:

Il Consiglio europeo è determinato ad affrontare alla radice l'immigrazione illegale, soprattutto contrastando coloro che si dedicano alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti. Esso chiede di adottare norme che prevedano sanzioni severe contro tale grave reato. Il Consiglio è invitato ad adottare entro la fine del 2000, sulla base di una proposta della Commissione, una normativa a tal fine. Gli Stati membri, congiuntamente all'Europol, dovrebbero adoperarsi ad individuare e smantellare le organizzazioni criminali coinvolte. I diritti delle vittime di tali attività devono essere garantiti, con particolare attenzione ai problemi delle donne e dei minori⁹.

Il nesso tra politica dell'immigrazione (ormai sotto la base del pilastro comunitario) e lotta alla criminalità organizzata rimane, ma i termini causali non sono più gli stessi.

In termini di regolamentazione delle politiche in questione la modifica del paradigma ha comportato, anche in relazione alla politica di immigrazione, l'inserimento di alcuni temi che hanno parzialmente diminuito l'approccio *control-oriented*. Si è chiarito, nei discorsi isti-

¹² Per attori sovranazionali sono qui intesi tutti quelli non legati formalmente alla rappresentanza degli interessi nazionali e le organizzazioni non governative.

tuzionali, la differenza tra immigrato irregolare e criminale transnazionale e il *continuum* logico, che partiva dall'immigrato non regolare e finiva al criminale internazionale, si è così spezzato. Nel 2002 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che istituisce la figura giuridica delle «vittime del traffico di esseri umani e di migranti», proponendo che sia fornito loro un visto di breve durata, qualora essi collaborino con le autorità investigative al fine di identificare i trafficanti.

Nel 1998 emerge la questione della necessità di promuovere l'integrazione dei cittadini non comunitari, intesa quale problematica legata alla concessione dei diritti politici a tutti coloro che risiedono legalmente nel territorio dell'Ue. Dal 1997 ad oggi sono state presentate varie proposte che si pongono l'obiettivo di avviare una politica di integrazione dei cittadini terzi residenti sul territorio dell'Unione¹⁰, anche se a tali proposte non è corrisposto un mutamento nell'approccio alla politica di gestione dei flussi migratori, che rimane ancorata al principio della chiusura delle frontiere. Il principio di integrazione dei cittadini terzi unito ad una gestione restrittiva degli ingressi piuttosto che apparire come strumento di promozione del principio di multiculturalità, può essere interpretato come strumento per limitare al massimo, se non annullare, le differenze veicolate all'interno del territorio europeo dall'immigrato individuato come elemento di discontinuità rispetto ai valori comuni¹¹.

La strutturazione della politica di contrasto alla criminalità organizzata in termini di «minaccia ai valori identitari» dell'area di libertà, sicurezza e giustizia, ha determinato uno spostamento ai vertici dell'agenda politica dell'Ue dei temi ad essa connessi e l'inserimento del principio dell'integrazione come strategia di tutela di un sistema di valori. L'integrazione, nella politica di lotta alla criminalità organizzata, si traduce nella necessità di affiancare alle politiche di polizia le politiche di prevenzione socio-economica; nelle politiche di immigrazione, istituire strumenti che permettano ai cittadini di Paesi terzi l'assimilazione di valori comuni.

Le motivazioni del passaggio dal paradigma della sicurezza a quello dell'identità può essere motivato, così come è stato fatto per spiegare l'instaurazione del paradigma originario, sia al medio che al macro livello.

¹³ Su questo punto vedi: T. Christiansen, *A Maturing bureaucracy? The role of the Commission in the policy Process*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy Making*, Routledge, London, pp. 77-95.

¹⁴ J. Caporaso, *Does the European Union represent an n of 1*, in «ECSA Review», 10, 1997.

¹⁵ S. Hix, *The study of European Community: the challenge to Comparative Politics*, in

La spiegazione di medio livello fa riferimento innanzitutto all'aggiunta di un imprenditore di *policy*, prima non esistente: la Commissione Europea, attore dalla natura sopranazionale¹². Il Trattato di Amsterdam affida a tale istituzione il diritto di iniziativa sia in materia di immigrazione che in materia di giustizia e affari interni, affiancando in tale ruolo i governi e le élites altamente specializzate dei ministeri della giustizia e degli interni che fino allora avevano avuto il monopolio della fase di formazione della *policy*. Le attività svolte dalla Commissione al fine di preparare i disegni di legge sono identificabili come strettamente collegate allo svolgimento della funzione di aggregazione degli interessi. Le consultazioni con tutte le parti sociali e istituzionali interessate al progetto di legge, i negoziati tra i diversi attori coinvolti nel processo di formulazione della *policy* e i tentativi di creazione di coalizioni politiche e istituzionali favorevoli al successo dell'iniziativa legislativa rendono la Commissione l'istituzione che ha interesse istituzionale a coinvolgere nel processo di formulazione della politica attori politici e sociali in misura maggiore rispetto ai settori nei quali l'iniziativa legislativa è riservata al Consiglio dell'Ue o agli Stati membri. Questi attori sono regolarmente consultati e influenzano sia il processo politico che i contenuti della politica¹³. Un chiaro esempio di tale processo è il «forum sulla prevenzione della criminalità organizzata», instaurato dalla Commissione con il fine di creare reti e *partnership* tra gli attori istituzionali e civili che sono interessati a vari livelli a tale questione.

Ma il cambiamento di paradigma a mio avviso non può essere spiegato solo da ciò in quanto, sebbene la Commissione abbia guadagnato potere nella fase ascendente dell'iniziativa legislativa, il processo decisionale delle politiche di giustizia e affari interni ha carattere intergovernativo, così come carattere intergovernativo hanno le politiche dei visti dell'immigrazione e dell'asilo che seppur comunitarizzate, fino al 2005 saranno decise in sede di Consiglio dei ministri con la regola dell'unanimità.

Il livello di macroanalisi ci aiuta a individuare, per le politiche di giustizia e affari interni, un ruolo giocato non esclusivamente in ambito di cooperazione settoriale. Esse si pongono, piuttosto, come elementi caratterizzanti di una particolare fase evolutiva dell'Ue. L'Ue al-

«West European Politics», 17, 1994.

¹⁶ Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna 1982, p. 169 (ed. or., *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsforlaget, Oslo 1970).

¹⁷ Il regolamento (Ce) n. 1683/95 che istituisce un modello uniforme per i visti.

¹⁸ Conclusione n. 22 del Consiglio europeo di Tampere.

lo stato attuale sta attraversando una fase di strutturazione del suo sistema politico comparabile alla fase di strutturazione degli Stati territoriali e delle nazioni europee nel periodo compreso tra il secolo XVIII e il secolo XIX.

La letteratura che si è occupata di analizzare la natura della Ce/Ue dal punto di vista dell'analisi politologica si è spesso soffermata sulla «unicità» dell'Unione in termini di sistema politico. L'ipotesi che configura l'Ue in termini di «*n* di 1»¹⁴ ha come corollario l'impossibilità di conoscere ed analizzare il fenomeno dello sviluppo del sistema politico a cui l'integrazione europea sta dando origine in termini di comparazione sincronica con altri sistemi politici attualmente strutturati. L'applicazione dell'approccio comparato è allo studio dell'Unione è stata un'operazione tentata dai più recenti studi sull'integrazione europea che, dal 1994¹⁵, hanno trasposto i classici filoni di ricerca della politica comparata all'analisi del sistema dell'Ue, applicando le metodologie comparative per studiare specifici fenomeni, specifiche politiche e specifiche problematiche dell'Ue.

La proposta di questo saggio è di applicare il modello teorico che Stein Rokkan ha elaborato per analizzare lo sviluppo dei sistemi politici statali in Europa tra il XVIII e il XIX secolo. Elaborando un modello complesso che ha combinato il modello evoluzionista di sviluppo delle società primordiali verso forme di organizzazione politico-territoriali più complesse, teorizzato da Parson, e il modello dell'organizzazione economica di Hirshmann, basato sulla triplice opzione di scelta «defezione, protesta, lealtà» che ogni attore partecipante può esprimere in relazione all'organizzazione di appartenenza, Rokkan ha elaborato una sequenza temporale di sviluppo dello Stato contemporaneo in Europa caratterizzata da quattro «fasi di sviluppo», la penetrazione, l'unificazione, la partecipazione, e la redistribuzione, che hanno portato alla strutturazione degli Stati nazionali in Europa. Ad ognuna di queste fasi Rokkan, utilizzando lo schema che Talcot Parson aveva applicato all'evoluzione delle società tradizionali verso forme più complesse di organizzazione territoriale e politica, fa corrispondere quattro livelli di differenziazione strutturale, livello politico-militare, livello culturale e delle istituzioni giuridiche, livello economico tecnologico e quattro corrispondenti componenti primarie: forza, cultura, diritto, economia.

¹⁴ Nel caso del terzo pilastro si definiscono «decisioni quadro».

¹⁵ W. Wallace, *Collective Governance. The EU Political Process*, in H. Wallace-W. Wallace (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford UP, Oxford 2000.

Applicando tale schema di sviluppo temporale all'Ue è possibile ipotizzare che la politica di giustizia e degli affari interni stia svolgendo la funzione di una tra le variabili principali nel quadro delle prime due fasi della sequenza. In particolare la prima fase, denominata «fase di penetrazione», determina la differenziazione delle strutture politico-militari mediante la componente primaria della forza. Attività principali in tale fase sono la chiusura delle frontiere attraverso la delimitazione e il mantenimento dei confini per annullare la possibilità che gli associati possano utilizzare l'opzione dell'*exit*, e l'organizzazione e mantenimento dell'ordine interno.

La seconda fase, denominata «fase dell'Unificazione», determina l'identificazione dei modelli culturali, mediante la componente primaria della cultura e l'accrescimento della lealtà mediante la strutturazione di processi simbolici (costruzione di simboli della nazione, organizzazione e mantenimento dei modelli linguistici e letterari, diffusione di miti, riti, ideologie).

Sebbene tali fasi rappresentano un modello generale di strutturazione dei sistemi politici, la sequenza delle fasi varia da un sistema politico ad un altro in relazione alle condizioni di partenza del processo di sviluppo. Nel modello di Rokkan le crisi economiche, che si presentano nelle fasi di partecipazione e redistribuzione hanno una natura funzionale che provocano conflitti che «tendono a venire risolti mediante la contrattazione razionale e la fissazione di norme generali per l'assegnazione delle risorse»¹⁶. I conflitti derivanti dalle fasi di strutturazione e unificazione tendono a configurarsi, piuttosto, come contrapposizione di natura ideologica tra «interni ed esterni» e come crisi di identificazione delle varie comunità (o segmenti) nel comune territorio e attengono principalmente a linee di frattura, e alle conseguenti espressioni politiche, di natura territoriale-culturale.

In tale prospettiva la politica di sicurezza interna sta fornendo una risposta alle crisi congiunturali corrispondenti a tali fasi. La politica di contrasto alla criminalità organizzata e, più in generale, la politica relativa all'area di libertà, sicurezza e giustizia, ingloba le regole relative alla forma e alle funzioni delle frontiere, alle politiche di cittadinanza e di gestione dell'integrazione dei cittadini terzi, le regole di controllo di polizia del territorio, le regole sulla definizione dei comportamenti definiti illeciti e delle attività definite criminali. Di conseguenza essa in primo luogo determina la possibilità per il sistema dell'Ue di realizza-

re la chiusura delle frontiere e la costruzione di confini territoriali operazione, quest'ultima, che nello schema di Rokkan è un elemento primario del processo di *state building* in quanto permette la delimitazione del territorio al fine di impedire l'esercizio dell'opzione uscita (*exit*) e di «rinchiudere» (*locking in*) gli appartenenti entro un delimitato spazio territoriale. L'istituzione di organismi «dell'Unione» preposti sia al controllo degli ingressi che al sanzionamento delle violazioni delle regole comuni rappresenta una fase ulteriore dello *state building* che, oltre alla delimitazione dei confini, determina la costruzione di entità comuni preposte al monitoraggio delle frontiere e al controllo del rispetto delle regole interne. Nell'ambito del sistema dell'Ue la funzione di sanzionare i comportamenti devianti la svolgono i sistemi giuridici degli Stati membri che, però, sono affiancati in tale funzione da organismi comuni. L'Ufficio europeo di Polizia, sebbene non abbia ottenuto fino ad ora poteri direttamente operativi, sta incrementando il suo ruolo di coordinamento, di supporto e di indirizzo nei confronti dei sistemi nazionali di *law enforcement*. Il trattato di Amsterdam affida ad Europol il ruolo di promotore e supervisore delle operazioni investigative comuni tra le autorità di polizia nazionale, in particolare l'articolo 30 sancisce che:

Il Consiglio promuove la cooperazione tramite Europol e, in particolare, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam:

a) mette Europol in condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto;

b) adotta misure che consentono a Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata;

c) promuove 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 Europol.

Il monitoraggio delle frontiere, fino ad ora responsabilità dei singoli Stati membri, si sta strutturando mediante la previsione di corpi di polizia di frontiera europei e di uffici amministrativi comuni preposti al rilascio del visto europeo. L'esistenza di un modello comune di rilascio dei visti¹⁷ ha una valenza altamente simbolica nel quadro della

costruzione dei confini e la creazione di «servizi comuni dell'Ue preposti al rilascio dei visti»¹⁸ fornirà a tale simbologia la strumentazione istituzionale.

Tale politica sta determinando la politicizzazione a livello europeo di problemi prima politicizzati solo nelle arene politiche nazionali e il nascere di nuove fratture e dei relativi canali e istituti di rappresentanza relative ai temi in questione. La politica di lotta alla criminalità transnazionale e al terrorismo internazionale, è considerata una risposta politica istituzionale ai problemi che sorgono nelle due fasi considerate, esse stanno infatti regolando le regole di chiusura delle frontiere esterne, controllando le modalità e l'intensità del processo di destrutturazione di una parte delle frontiere interne e stanno instaurando una struttura politico-istituzionale formata da istituzioni e agenzie centrali che identificano un'autorità centrale che detiene l'esercizio del potere di controllo territoriale, pur non assumendo il monopolio dell'uso della forza.

I contenuti che si stanno dando a tali politiche, inoltre, sono considerati fortemente influenti sulla strutturazione di alcuni processi politici dell'Ue. Essi, infatti, determinano un progressivo incremento della quota di popolazione che attiva un contatto diretto con le «istituzioni comuni» che hanno un ruolo determinante nei processi decisionali inerenti alle politiche pubbliche considerate incrementando il livello della mobilitazione politica ed evidenziando i termini principali su cui si sta centrando una nuova competizione politica centrata sulla contrapposizione inclusione-esclusione.

La creazione di organi quali Europol, la rete giudiziaria europea, Eurojust, le squadre investigative comuni, l'approvazione di direttive¹⁹ che, mirando alla armonizzazione delle norme incriminatrici, definiscono alcune fattispecie di reati e i relativi sistemi sanzionatori che gli Stati membri si impegnano a recepire nei propri codici penali nazionali, stanno creando un sistema complesso che non si basa più solo sulla cooperazione tecnica e lo scambio di dati e di tecniche di *intelligence* (come invece è avvenuto nella prima fase della politica corrispondente alla applicazione del paradigma neo-funzionalista). Tra i nuovi temi emergono infatti la strutturazione di un sistema di agenzie e strumenti che attivano un processo politico inteso come *input-output-feedback* e la strutturazione della nuova frattura *in/out* che ha come contenuti i

temi dell'inclusione/esclusione nel sistema politico-sociale-economico dell'Ue non solo in termini di cittadini comunitari ed extracomunitari, ma in termini di accettazione/rifiuto di un sistema di valori.

3. *Riflessioni conclusive.*

La politica di giustizia e degli affari interni dell'Ue è attualmente caratterizzata da un sistema istituzionale e da un complesso di norme che si sono affermati nel corso degli anni ottanta e novanta e che descrivono un modello di *policy* caratterizzato dalla condivisione delle competenze tra il livello comune e i governi degli Stati membri. La necessità di legittimare l'intervento delle istituzioni comuni in tale politica, non prevista dai Trattati, e la natura degli attori che nella prima fase sono stati responsabili della formulazione della politica hanno determinato il sorgere della retorica della connessione tra il problema della criminalità organizzata e quello della gestione dei flussi migratori e del controllo delle frontiere. Alla fine degli anni novanta questo paradigma si è modificato e la politica di giustizia e affari interni è stata presentata come un elemento fondante del processo di strutturazione dell'area di libertà, sicurezza e giustizia che dal Trattato di Amsterdam veniva indicata come uno tra gli obiettivi prioritari dell'integrazione. La politica di giustizia e affari interni, che nella prima fase era indicata come correttore del deficit di sicurezza determinata dalla libera circolazione, dalla seconda metà degli anni novanta diventa elemento fondante della garanzia della tutela di valori comuni che l'area di libertà, sicurezza e giustizia contiene e circoscrive.

La considerazione che l'Ue sia definibile come sistema politico collettivo caratterizzato da processi politici consolidati che svolgono la funzione di *collective governance*¹ permette di interpretare i paradigmi definitivi della politica di giustizia e di affari interni nel quadro dell'analisi dello sviluppo dei sistemi politici, con particolare attenzione allo schema analitico proposto da Rokkan dal quale è possibile mutuare il concetto di *state building* che appare caratterizzato da processi simili a quelli che si stanno realizzando nel contesto dell'integrazione europea. In tale fase il sistema di cooperazione giudiziaria e di polizia gioca un duplice ruolo. Essa in primo luogo permette all'Ue di strutturare il proprio «in» differenziandolo dall'«out» sia in termini geo-

grafici, mediante la chiusura delle frontiere fisiche, che in termini di sistemi di valore, mediante la definizione di un corpo di principi comuni validi all'interno delle frontiere. In secondo luogo questa politica permette di istituire un complesso istituzionale e amministrativo che, controllando il traffico transfrontaliero e sanzionando i comportamenti devianti, serve ad identificare simbolicamente l'Unione quale sistema politico altro rispetto ai suoi Stati membri e capace di assicurare la protezione degli interessi legittimi propri e dei suoi associati.