



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche



LE CLAUSOLE DI CONDIZIONALITÀ POLITICA ALLA LUCE
DEGLI ACCORDI DI ASSOCIAZIONE.

IL RECENTE CASO SIRIANO

Antonio Di Marco

Maggio 2011

n. 31

Antonio Di Marco

Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione. Il recente caso siriano

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2011/n. 31
maggio 2011

URL: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/31_2011.pdf

© 2011 Antonio Di Marco

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Antonio Di Marco, Dottorando di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'*Alma Mater Studiorum*, Università di Bologna, in cotutela con l'*Université de Strasbourg*. Ha ricoperto il ruolo di ricercatore/stager presso l'ISDC (*Institut suisse de droit comparé*) di Losanna.

La collana *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei>

Responsabile scientifico: Nicoletta Parisi

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto - Nadia Di Lorenzo - Giovanna Morso - Valentina Petralia

Edito dal Centro di documentazione europea dell'Università di Catania

Via Umberto, 285 B – 95129 – CATANIA

tel. ++39.095. 8737802-4

fax ++39.095. 8737856

www.lex.unict.it/cde

Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione. Il recente caso siriano

Antonio Di Marco

Abstract

Lo scritto si interroga sull'efficacia e sulla portata giuridica della clausola "diritti umani e democrazia", della clausola di "non proliferazione" e della clausola antiterrorismo, che rappresentano le tre principali clausole della politica europea di condizionalità inserite negli accordi internazionali stipulati dall'Unione europea con i paesi terzi. Attraverso il prisma degli accordi di associazione, che forniscono lo specchio dell'insieme dei rapporti negoziali che intercorrono tra l'UE e il resto del mondo, ci si sofferma sulla loro emersione nelle relazioni esterne dell'UE e su i termini della loro tradizionale applicazione, verificandone la coerenza e la portata giuridica nel recente accordo di associazione con la Siria, all'interno del quale importanti nodi politici sono stati affrontati sul terreno dell'interpretazione e dell'applicazione delle clausole di condizionalità oggetto del presente studio.

The research analyses the effectiveness and the legal implications of "Human rights and democracy clause", of "non-proliferation" clause and "anti-terrorism" clause, which represent the three main important clauses of european political conditionality. These clauses are now included in most agreements concluded by the EU, and especially in the Association Agreements. Through the prism of the Association agreements, we focus on their emerging in EU external relations and on the terms of their traditional application, checking the effectiveness and the legal implications in the recent Association Agreement with Syria. In this agreement, in particular, important political issues have been introduced on the ground of conditionality clauses' interpretation and application.

Keywords

Condizionalità politica - relazioni esterne - diritti umani - proliferazione nucleare - terrorismo

Political conditionality - external relations - human rights - nuclear proliferation - terrorism

LE CLAUSOLE DI CONDIZIONALITÀ POLITICA ALLA LUCE DEGLI ACCORDI DI ASSOCIAZIONE. IL RECENTE CASO SIRIANO

di Antonio Di Marco

Sommario: 1. Introduzione.- 2. La clausola “diritti umani e democrazia”. I caratteri generali.- 3. (segue) La clausola diritti umani e democrazia negli accordi di pre-adesione: la c.d. “conditionnalité politique préalable”.- 4. (segue) La clausola diritti umani e democrazia nella generalità degli accordi di associazione: la c.d. “conditionnalité politique proprement dite”.- 5. (segue) La clausola diritti umani e democrazia nell’accordo siriano: un punto di svolta.- 6. La clausola di “non proliferazione” e la politica europea di non proliferazione nucleare.- 7. (segue) La clausola di “non proliferazione” negli accordi di pre-adesione.- 8. (segue) La non proliferazione nella generalità degli accordi di associazione.- 9 (segue) Le due clausole di “non proliferazione” nell’accordo siriano.- 10. Il “mainstreaming” della lotta al terrorismo nelle relazioni esterne dell’UE e la clausola antiterrorismo.- 11. (segue) la clausola “antiterrorismo”: caratteri generali.- 12. (segue) La condizionalità politica in materia di terrorismo e l’approccio regionale: il Mediterraneo.- 13 (segue) L’inserimento della clausola antiterrorismo nell’accordo siriano.- 14. Conclusioni

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni la prassi delle relazioni esterne dell’UE ha gradualmente rilevato la regolare apposizione di clausole di condizionalità politica negli accordi internazionali stipulati dalle istituzioni dell’Unione europea. Con tali strumenti l’UE ha inteso vincolare i propri rapporti commerciali, l’assistenza finanziaria, la cooperazione allo sviluppo, i rapporti di associazione e le prospettive di adesione al rispetto di determinate condizioni, tendendo pertanto ad assumere un ruolo nuovo che affermi la propria capacità d’incidere sulla politica interna ed estera dei paesi terzi con cui instaura rapporti negoziali¹.

La crescente importanza delle clausole in commento si rileva agevolmente dalla sistematicità con cui ormai tali disposizioni vengono inserite negli accordi di associazione²,

¹ Per una prima definizione della condizionalità politica si vedano a semplice titolo esemplificativo e d’introduzione all’argomento: S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del “principio di condizionalità” nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, in RIDU, 1999, pp. 458-492; F. BELAICH, *La conditionnalité politique dans le partenariat euro-méditerranéen*, in M.F. LABOUZ, *Le partenariat de l’Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruxelles, 2000, pp. 89-102; S. ANGIOI, *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea europea*, Napoli, 2006; F. FOSSATI, *La condizionalità politica nella cooperazione allo sviluppo*, in PI, 1999 (3), pp. 11-22; G. MAFFEO, *La condizionalità democratica, ambientale e sociale nella politica di cooperazione allo sviluppo dell’Unione europea*, in DUCB, 1996 (2), p. 22 ss; C. MANDRINO, *Politica di prossimità e Stati terzi mediterranei: un sistema innovativo di condizionalità democratica?...*, in *DirEc*, 2009, p. 365 ss.

² L’associazione all’UE di paesi terzi è una nozione di diritto dell’UE controversa e difficile da definire, che comprende realtà tra loro molto diverse e che è stata oggetto di letture non sempre univoche. Per alcuni, il termine “associazione” rinvia a un articolo del Trattato di Roma (*ex art.* 238 TCEE) che presentava un interesse nei primi anni del processo integrativo, in un periodo quando il *treaty making power* delle Comunità poteva essere esercitato solo nelle ipotesi espressamente previste, ma che oggi avrebbe perso buona parte del suo interesse in ragione dell’interpretazione estensiva che è stata data alla nozione di competenze esterne da parte della Corte di giustizia (cfr. J. VERHOEVEN, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, 1996, p. 90). Questa prima posizione è stata categoricamente rigettata da altri autori, che rilevano il ruolo centrale delle relazioni instaurate mediante gli accordi di associazione nella preparazione degli Stati terzi all’adesione all’Unione europea (cfr. Y. LYCOURGOS, *L’association avec union douanière: une mode de relations entre la CEE et des Etats tiers*, Paris, 1994, p. 472). Per altri, l’associazione ha una portata più limitata, giacché essa permette all’Unione di stabilire relazioni “privilegiate” con uno Stato terzo, che deve *«almeno parzialmente partecipare al regime comunitario»* (espressione contenuta nella sentenza della CGE, del 30 settembre 1987, *Meryem Demirel c. Schwabisch Gmuend*, causa 12/86, in *Raccolta*, p. 9), senza che questa partecipazione abbia come fine un’adesione piena all’Unione europea (cfr. F. BENYON, *Community Association Agreements: From the Sixties to the Nineties*, in S. KOSTADINIDIS, *The legal Regulation of the European Community’s external relations after the completion of internal market*, Aldershot, 1996, p. 53). Altri autori, infine, hanno fornito diverse chiavi di lettura dell’associazione esaltando, da un lato, il fine ultimo della creazione di aree di libero scambio (P. VAN DIJCK, G. FABER, *The External Economic Dimension of the European Union*, London/Boston, 2004; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Oxford/Portland, 2006; A. DASHWOOD, M. MARESCAU, *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge, 2009; D. SIMON, E. GRILLO PASQUARELLI, N. KLEMAN, *La Communauté économique Européenne dans les relations internationales*, Nancy, 1972), e da un altro lato, l’esigenza di accrescere il ruolo prettamente politico accanto a quello economico, ormai consolidato (T. DE WILDE D’ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, 1998; D.J. MARATINS, *Human Rights, Democracy and Development: The European Community Model*, in *HarvHRJ*, 1994, p. 12 ss; D. PERROT (dir.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé: quel partenariat?*, Bruxelles, 2007; C. BRETHERTON, J. VOLGER, *The European Union as a Global Actor*, London and New York, 2000). Sugli accordi di associazione, inoltre, si

che come noto forniscono lo specchio dell'insieme dei rapporti negoziali che intercorrono tra l'UE e il resto del mondo grazie al loro carattere "globale"³ e alle loro capacità di sintesi del quadro "multiforme" delle relazioni esterne dell'UE⁴. All'interno di questa importante tipologia di accordi⁵, tradizionalmente caratterizzata dalla prevalenza della componente commerciale⁶, possiamo rilevare, in particolare, il sistematico inserimento di tre clausole di

vedano anche i seguenti contributi: B. TELCHINI, *L'Associazione in Diritto Internazionale con Particolare Riferimento all'Accordo Grecia - Comunità Economica Europea*, in *DI*, 1961, pp. 318-333; CALCHI – NOVATI, *Passato e Futuro della Convenzione di Lomé*, in *PI*, 1998 (1), p. 9 ss.; G. LIVI, *L'UE e la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*, in *PI*, 1997 (3), p. 37; A. LUCCHINI, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica estera dell'Unione Europea*, Milano, 1999; P. ISERNIA, *La cooperazione allo sviluppo*, Bologna, 1995; BASSEM KARRAY, *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, in *JDI*, 2008, pp. 750-770; M.A. GAUDISSART, *Réflexion sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en oeuvre*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, Bruxelles, 1999, pp. 3-36; C. GIARDINA, *Aspetti giuridici del partenariato economico e finanziario nell'area euromediterranea*, in S. MARCHISIO (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Milano, 2001, p. 15 ss.; P. FOIS, *Article 228*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI, *Comm. CEE*, p. 1731 ss.; T. TORRELLI, *Article 228*, in *Comm. COSTANTINESCO, JACQUÉ, KOVAR, SIMON*, p. 1562 ss.; M.R. PIAZZA, *Articolo 310 TCE*, in A. TIZZANO (dir.), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1384 ss.

³ Cfr. A. TIZZANO, *La Politica Mediterranea della CEE*, in POCAR (a cura di), *Politiche della Comunità europea*, Milano, 1986, p. 255 ss. L'autore, in particolare, rileva come gli accordi di associazione, pur tenendo conto delle specifiche esigenze di ciascun *partner*, rispondono tutti alla medesima logica e sono basati sui medesimi principi: l'attuazione di una cooperazione di tipo globale mirante allo sviluppo degli Stati associati e al raggiungimento di una reale interdipendenza tra le Parti, attraverso iniziative multisettoriali. Tali forme di cooperazione "globale" si contrappongono a quelle più tipicamente di natura settoriale, che trovano la loro espressione tipica negli accordi tariffari e commerciali conclusi ai sensi dell'ex art. 113 TCE (oggi art. 207 TFUE). Il contenuto potenziale dell'accordo di associazione sembra essere molto ampio e suscettibile di riguardare tutti gli aspetti di competenza dell'UE e può coprire lo spazio esistente tra l'accordo commerciale e l'adesione all'Unione (Cfr. J.V. LOUIS, BRUCKNER, *art. 310*, in J. MEGRET (dir.), *Le droit de la CEE*, Bruxelles, 1998, vol. 12, p. 89 ss.

⁴ Il carattere "multiforme" dell'azione esterna dell'UE è dovuto al fatto che le relazioni negoziali dell'Unione europea si basano su disposizioni giuridiche tra loro diverse, che spesso si sovrappongono le une alle altre e tendono inevitabilmente a intrecciarsi con le azioni e le politiche intraprese dagli Stati membri. Tale carattere "multiforme" è direttamente legato tanto al principio di attribuzione delle competenze, che alla dimensione "sedimentaria" della costruzione europea, di cui il trattato di Lisbona non costituisce che una nuova tappa che mantiene inevitabilmente l'approccio restrittivo e frammentato della capacità d'azione internazionale dell'Unione in presenza, appunto, dei limiti connessi al principio di attribuzione su cui si fonda l'intero sistema dell'UE e dunque anche quello relativo alle relazioni esterne. Gli accordi di associazione, in tale contesto, hanno lo scopo di organizzare l'intero arco delle relazioni che intercorrono tra l'Unione europea e gli Stati membri, da una parte, e gli Stati terzi, dall'altra, sulla base di una cooperazione multisettoriale e di una valutazione complessiva e armonizzata delle molteplici esigenze in causa. La capacità di sintesi e di coordinamento delle azioni e degli indirizzi dell'Unione e degli Stati membri, in particolare, è legata all'architettura istituzionale che discende da tali accordi, dove sono presenti rappresentanti delle istituzioni europee, degli Stati membri e dei governi associati. Sul punto si vedano: V. CORREIA, *Les relations extérieures de l'Union à la lumière des accords externes: le jeu et les enjeux*, in *Politeia*, 2008 (13), pp. 269-293; B. ANGEL, F. CHANTIEL-TERRAL, *Quelle Europe après le traité de Lisbonne*, Bruxelles-Paris, 2008, p. 69; A. PECHEUL, *Le traité de Lisbonne (13 décembre 2007), la Constitution malgré nous?*, Paris, 2008, p. 75 ss.; F. CHANTIEL, *Le traité de Lisbonne: la politique étrangère e de défense*, in *LPA*, 2008 (83), p. 3 ss.; V.J.-L. SAURON, *Comprendre le traité de Lisbonne – Texte consolidé intégral des traités, explications et commentaires*, Paris, 2007; L. DANILE, *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; E. CANNIZZARO, *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?*, in *DUE*, 2007, pp. 223-238; O. LESOBRE, *Diversité et enchevêtrement des bases juridiques des accords passés par la Communauté*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit., pp. 37-61; A. TIZZANO, *Some remarks on the external relations of the European Union*, in *DUE*, 1999, pp. 465-496; *Idem*, *Some remarks on International cooperation in competition matters*, in *DUE*, 1999, pp. 695-724; U. VILLARI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *St. int. eur.*, 2011, p. 9 ss.

⁵ Riteniamo necessario precisare, per questioni di completezza espositiva, che gli accordi di associazione sotto il profilo formale non presentano tipicità giuridiche idonee da sole a distinguerli dagli altri tipi di accordi internazionali. Essi rientrano nella categoria generale di accordi esterni dell'Unione e in dottrina non gli è stato dato particolare rilievo. Nello specifico, all'associazione, fino ad oggi, non è stata dedicata nessuna rubrica particolare né nel *Juriclasseur Europe*, né nell'enciclopedia *Dalloz de droit communautaire*, né nel *Dictionnaire juridique des Communautés européennes* di A. BARAV e C. PHILIP. Quest'approccio dottrinale è corroborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che non ha mai accordato nessuno statuto particolare agli accordi di associazione. Essi occupano nella gerarchia delle norme di diritto dell'UE la stessa posizione che è occupata da tutti gli altri accordi esterni dell'Unione. Sul punto si veda: J.P. PUISOCHET, *Quelques cas d'invocation d'accords d'association dans le contentieux communautaire*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification*, cit., pp. 231-254.

⁶ Tutti gli accordi di associazione, pur variando anche sensibilmente nei contenuti, pongono al centro del rapporto associativo la liberalizzazione commerciale, da perseguire con varie formule ma implicante per tutti i paesi terzi l'obbligo di recepire l'*acquis communautaire* relativo alla concorrenza e alle libertà fondamentali del mercato interno (con l'unica eccezione della libera circolazione dei lavoratori), riconoscendo a tal fine ai Consigli di associazione la possibilità di adottare atti vincolanti. Sul punto la letteratura è molto ampia. A titolo esemplificativo si vedano: F. ARMAND, *Allocation d'ouverture: façonner une politique de concurrence euro-méditerranéenne*, in *Concurrence*, 2009, pp. 97-100; J.P. VIENNOIS, P. KATSORCHI, *Pays de l'Est, accords internationaux et droit de la concurrence*, in *RLC*, 2007, pp. 144-147; J.P. VIENNOIS, *L'accord Euro-méditerranéenne CE/Algérie et la Concurrence*, in *RLC*, 2006, pp. 66-68; D. GERARDIN, N. PETIT, *Règles de concurrence et*

condizionalità politica: la clausola “diritti umani e democrazia”, la cui applicazione ha fornito il momento principale per affrontare le questioni concernenti i diritti umani e la democraticità dei sistemi politici; la clausola di “non proliferazione”, con la quale si sono discussi i nodi riguardanti le relazioni con paesi che conducono programmi di armamento controversi; e infine, la clausola “antiterrorismo”, con la quale l’Unione europea e gli Stati membri intendono integrare la loro strategia di lotta al terrorismo.

L’efficacia giuridica delle clausole di condizionalità, comunque, non può essere accertata sulla base della semplice constatazione dell’esistenza di un complesso oggettivo di norme. Solo un’operazione interpretativa riferita a specifici accordi, che fornisca un’organica rappresentazione concettuale dei fenomeni eterogenei che concorrono alla formazione e alla concreta attuazione delle clausole in esame, ne consente una verifica e una ricostruzione puntuale. A tale operazione si presta il nuovo accordo di associazione con la Siria non ancora concluso⁷, all’interno del quale i diversi nodi politici, che per lungo tempo hanno ostacolato il perfezionamento dell’accordo⁸, sembrano aver trovato soluzione proprio grazie all’inserimento della clausola diritti umani e democrazia⁹, della clausola di non proliferazione nucleare¹⁰ e della clausola antiterrorismo¹¹.

partenariat euro-méditerranéenne: échec ou succès?, in RIDE, 2003, pp. 47-102; A. MEKAOUI, *Partenariat économique euro-marocain. Une intégration régionale stratégique*, Paris, 2002; I. FRIKHA, *L’acquis et les États méditerranéens associés*, in RAE, 2002, pp. 1058-1069; S. PEREZ, *L’acquis et les États ACP*, in RAE, 2002, pp. 1077-1086; S. CORTEMBART, *L’acquis et les États de l’AELE*, in RAE, 2002, pp. 1070-1076; V.S. LAGHMANI, *La réception de l’accord d’association et des normes européennes auxquelles il renvoie: logique de droit international ou de droit communautaire?*, in *Les accords d’association euro-méditerranéen et leurs effets sur le droit de l’Etats associés: Actes du colloque organisé à la faculté de sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, les 26 et 27 novembre 1997*; O. GARAVELLO, *I Paesi ACP, la UE dopo l’Uruguay Round*, in PI, 1998 (1), p. 29 ss. Inoltre si veda anche la bibliografia citata alle note 2 e 3.

⁷ La parafatura del nuovo accordo di associazione UE/Siria si è avuta il 18 dicembre del 2008, seguita dall’autorizzazione alla firma da parte del Consiglio il 17 agosto 2009. Si veda a riguardo la *Council Decision on the signing, on behalf of the European Community, and provisional application of certain provisions of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, on the one part, and the Syrian Arab Republic, on the other part*, Brussels, 17 August 2009, (OR. en) *Interinstitutional File*: 2008/0248 (AVC), 9921/09.

⁸ Le negoziazioni dell’accordo di associazione con la Siria, fino ad oggi unico paese parte del Processo di Barcellona a non aver ancora firmato uno specifico accordo di associazione, vivono da quasi dieci anni un andamento altalenante. Una prima bozza di accordo è stata elaborata nel 2004, ma la firma da parte del Consiglio è stata rinviata *sine die* in forza del persistente veto posto dall’Olanda, dai dubbi sollevati dal PE sulle gravi e continue violazioni dei diritti umani da parte del governo siriano, e dal persistere di quelli che Javier Solana ha definito “important problems”, relativi appunto alla situazione interna dei diritti umani, ai rapporti del governo siriano con l’Iran e all’atteggiamento ambiguo nei confronti della lotta al terrorismo. Il 2009 sembrava l’anno della svolta, con la parafatura del nuovo accordo di associazione (18 dicembre del 2008), l’autorizzazione alla firma da parte del Consiglio (17 agosto 2009), e la decisione di procedere alla firma anche da parte degli Stati membri (l’8 ottobre del 2009). Tuttavia, il perfezionamento dell’accordo, previsto per il 26 ottobre dello stesso anno, ha subito un nuovo rinvio, questa volta per opera del governo siriano, ed al momento sono state sospese anche le trattative sulla firma da parte del governo siriano (riavviate nell’aprile del 2010) in seguito alle violente repressioni delle manifestazioni antigovernative che si sono susseguite lungo tutta la prima parte del 2011. Per una sintesi sulle negoziazioni dell’accordo di associazione siriano e sui nodi politici che ne hanno ostacolato la firma, si veda M. GIANNELLI, *Unione europea e Siria: verso la firma dell’accordo di associazione*, in *Sud in Europa*, 2009 (2).

⁹ La clausola “diritti umani e democrazia” è venuta in rilievo in virtù del fatto che uno dei principali ostacoli alla firma del nuovo accordo di associazione siriano è individuabile nel persistente veto posto dall’Olanda e nei dubbi sollevati dal PE a causa delle continue violazioni dei diritti umani e dei principi democratici da parte del governo siriano. Si vedano a riguardo la *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Siria. Siria: Violazioni dei diritti umani*, P6_TA(2006)0279, del 14 giugno 2006, e la *Risoluzione del Parlamento europeo recante la raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio sulla conclusione di un accordo di associazione euro-mediterraneo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba siriana, dall’altra*, P6_TA(2006)0459, del 16 ottobre 2006.

¹⁰ La prassi e gli strumenti in materia di non proliferazione sono venuti in rilievo in ragione del fatto che uno dei nodi problematici che ha ostacolato la firma del nuovo accordo di associazione siriano, riguarda i rapporti che la Siria intrattiene con l’Iran e le preoccupazioni suscitate dalla politica iraniana in materia di armamenti e utilizzo non pacifico dell’energia nucleare.

¹¹ La prassi e gli strumenti che si sono sviluppati in materia di lotta al terrorismo, infine, sono venuti in rilievo nel corso delle negoziazioni perché il terzo nodo problematico che ha ostacolato la firma del nuovo accordo di associazione siriano è riconducibile allo scarso impegno della Siria nella pacificazione dell’area mediorientale e nella lotta al terrorismo. In modo particolare, il mancato rispetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite in materia di lotta al terrorismo ha posto problemi di compatibilità dell’associazione della Siria all’Unione europea, amplificando gli attriti tra i governi europei più sensibili al problema del terrorismo e il governo siriano e, in aggiunta, tra quest’ultimo e il governo statunitense.

Il presente lavoro, dunque, si prefigge di verificare l'efficacia e la portata giuridica delle tre principali clausole di condizionalità politica. A tal fine, prendendo le mosse dalla loro emersione nelle relazioni esterne dell'UE, illustreremo i termini della loro tradizionale applicazione, verificandone la coerenza e la portata giuridica nel recente accordo di associazione con la Siria.

2. La clausola “diritti umani e democrazia”. I caratteri generali

La clausola di condizionalità politica che fino ad oggi ha acquisito il maggiore rilievo è sicuramente la clausola “diritti umani e democrazia” che, oggetto di grande interesse in dottrina¹², è stata intesa come la più concreta espressione del ruolo centrale che i diritti umani e i principi democratici dovrebbero occupare nelle relazioni esterne dell'UE¹³, coerentemente a quanto evidenziato dall'art. 3 del nuovo TUE ove ben si esplicita che «*nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi*»¹⁴.

Inserita unilateralmente in tutti gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea, infatti, la clausola in commento collega l'insieme delle relazioni negoziali di un paese terzo con l'Unione al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. Tale

¹² I contributi in dottrina che hanno preso in considerazione la clausola “diritti umani e democrazia” sono ormai numerosi. Tra tutti si vedano, a titolo esemplificativo: J. RIDEAU, *Les clauses de conditionnalité droits de l'homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit., p. 139 ss.; A. TIZZANO, *L'azione dell'Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*, in DUE, 1999, p. 163 ss.; J. KRANZ, *Lomè le dialogue et l'homme*, in RTDE, 1988, p.454 ss.; F. CASAVOLA, *Diritti Umani*, Padova, 1997; P. DI FRANCO, *Il rispetto dei diritti dell'uomo e le “condizionalità” democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*, in RDE, 1995, p. 543 ss.; F. FOSSATI, *Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica*, cit., p.11 ss.; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005, p. 22 ss.; *Idem*, *Human Rights Conditionality in the European Union's Euro-Mediterranean Association Agreements*, in MP, 2004, p. 368 ss.; E. CANNIZZARO, *The Scope of the EU Foreign Powers. Is the EC competent to concluded Agreements to Third States Including Human Rights Clauses?*, in E. CANNIZZARO, *The European Union as an Actor in International Relations*, London/New York, 2002; MERCEDES CANDELA SORIANO, *L'Union Européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement: Le Rôle de la conditionnalité politique*, in RTDH, 2002, p. 886; D. DELAPLACE, *L'Union Européenne et la conditionnalité de l'aide au développement*, in RTDE, 2001, pp. 609-626; B. BRANDTNER, A. ROSAS, *The Human Rights and External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice*, in EJIL, 1998, p. 478; J.F. FLAUS, *Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union Européenne*, in S. LECLERC, AKANDJI-KOMBE, M.F. REDOR (dir.), *L'Union Européenne et les droits fondamentaux*, Brussel, 1999, p. 166; P. STAGNOS, *La conditionnalité politique, en termes de protection de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, des relations économiques extérieures de la Communauté de l'Union européenne*, in H. RUIZ FABRI, L. SICILLANOS, J.M. SOREL (dir.), *L'effectivité des organisations internationales: mécanismes de suivi et de contrôle*, Paris, 2000, pp. 273-321; J.F. FLAUS, *Les droit International des droits de l'homme face à la globalisation économique*, in LPA, 2002 (105), pp. 4-20; P. PILLITU, *La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione europea con gli Stati ACP*, Torino, 2003; E. LANNON, K. INGLIS, T. HAENEBALCKE, *The Many Faces of EU Conditionality in Pan-Euro-Mediterranean relations*, in E. LANNON, M. MARESCAU (dir.), *The EU' Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis*, London, 2000; L.S. ROSSI, *Democrazia e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e politica verso il Mediterraneo*, in E. TRIGANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata. Atti del XIV congresso SIDI, Bari 18-19 giugno 2009*, Napoli, 2010, pp. 517-542, in particolare p. 519 ss; L. APPICCIAFUOCO, *L'Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Balcani occidentali*, in *St. int. eur.*, 2010, pp. 492-508. Inoltre, si veda anche la bibliografia citata alla nota 1.

¹³ Sull'integrazione dei diritti umani nelle relazioni esterne delle Comunità/Unione il contributo della dottrina è letteralmente sterminato, quindi ci limitiamo a citare le opere più note e di facile reperimento. E. DECAUX, *La PESC e la diplomatie des droits de l'homme*, in A. FENET, A. SYNASY-CYTERMAN (dir.), *Union Européenne: intégration et coopération*, Paris, 1995, p. 223; J. TOUSCOZ, *Action de la Communauté européenne en faveur des droits de l'homme dans les pays tiers*, in A. CASSESE, A. CLAPHAM, J. WEILER (dir.), *European Union – The Human Rights Challenge, Human Right and the European Community: Method of protection*, vol II, Baden-Baden, 1991, p. 597 ss.; G.M. UMBERTAZZI, *Atto Unico e Tutela dei Diritti dell'Uomo*, in RIDU, 1989, p. 299; P. BUIRETTE - MURAU, *Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomè*, in RTDE, 1985, p. 462 ss.; A. PAPISCA, M. MASCIA, *Le Relazioni Internazionali nell'Era dell'Interdipendenza e dei Diritti Umani*, Padova, 1991; PECES MARTINEZ, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993; S. ANGIOI, *Le dinamiche universalismo–regionalismo nei diritti umani e i loro riflessi sulle relazioni euromediterranee: quali prospettive per un dialogo tra Europa e mondo arabo?*, in RIDU, 2003, p. 44 ss. Inoltre si veda anche la bibliografia citata alla nota 12.

¹⁴ I diritti umani e i principi democratici costituiscono, come si ricorderà, i valori fondanti dell'UE (art. 2 TUE). Garantire quei diritti ha coinvolto più fronti istituzionali, rappresentando ora un paradigma di legittimità dell'azione normativa ed esecutiva delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri (cfr. sentenza CGE, 6/72, *Europaemballage e Continentalcan*, 21 febbraio 1973 in *Raccolta*, p. 215 ss.), ora informando di sé l'esercizio della funzione interpretativa da parte degli organi giurisdizionali dell'UE ed interni (cfr. P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté Européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, II, Bruxelles, 1972, p. 325 ss.).

disposizione, in particolare, configura il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici come “elemento essenziale” dell’accordo, fornendo così una base idonea per la denuncia, la sospensione o la non esecuzione dell’accordo stesso in caso di sua violazione¹⁵.

La “condizionalità” della clausola diritti umani e democrazia, tuttavia, è temperata dalla formula *standard* con cui è inserita nei diversi accordi internazionali¹⁶, che presenta un tenore spesso apparso generico, sino al punto da lasciarne indeterminato il campo d’applicazione¹⁷. Il chiarimento dei concetti cui si riferisce la clausola in commento, infatti, rappresenta uno dei principali punti di negoziazione tra Unione e Stati terzi, ed è uno degli elementi più importanti delle direttive di negoziazione del Consiglio dell’UE¹⁸ e delle indicazioni del Parlamento europeo¹⁹ alla Commissione, solitamente incaricata dei negoziati²⁰. Spesso proprio il contenuto delle direttive di negoziazione del Consiglio e delle

¹⁵ La configurazione della clausola “diritti umani e democrazia” come elemento essenziale degli accordi stipulati con i paesi terzi è stata decisa all’inizio degli anni novanta dal Consiglio e dagli Stati membri in seguito alle difficoltà incontrate per la sospensione degli accordi di cooperazione stipulati con la Jugoslavia e con Haiti (cfr. *Risoluzione sui diritti dell’uomo, la democrazia e lo sviluppo*, del 28 novembre del 1991, adottata dal Consiglio e dagli Stati membri, in *GUCE n. C 255* del 20 settembre 1993, p. 122). Prima di allora, Commissione e Consiglio erano stati del parere che la qualificazione della clausola in commento come elemento essenziale non fosse necessaria per la sospensione dei benefici che discendevano dagli accordi da essa stipulati (cfr. Comunicazione della Commissione europea, “*diritti dell’uomo, democrazia e politica di cooperazione allo sviluppo*”, adottata il 13 marzo 1991, in *Bull. CE 3* 1991, p. 6; *Dichiarazione concernente i Diritti umani*, del Consiglio europeo di Lussemburgo, del 28-29 giugno 1991, in *Bull. CE 6*-1991, I-45, p. 6). La configurazione della clausola in commento come elemento essenziale, dunque, è finalizzata a liberare il campo dagli ostacoli che si potrebbero frapportare all’adozione di misure sanzionatorie che non sono legate, sotto il profilo sia sostanziale che formale, da un nesso di causa-effetto con la violazione di principi ritenuti fondamentali. In tal senso si è inteso garantire l’eventuale applicazione della norma contenuta nell’art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e dunque del principio *inadimplendi non est adimplendum* al sistema istituito dagli accordi di associazione. In dottrina si vedano, a titolo esemplificativo: L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements*, cit., p. 22 ss.; MERCEDES CANDELA SORIANO, *L’Union Européenne et la protection des droits de l’homme dans la coopération au développement: Le Rôle de la conditionnalité politique*, cit., p. 886; D. DELAPLACE, *L’Union Européenne et la conditionnalité de l’aide au développement*, cit., pp. 609-626; R. PISILLO - PAZZESCI, *Sospensione dei Trattati per Inadempimento*, Milano, 1984; L. SICO, *Gli Effetti del Mutamento delle Circostanze nei Trattati Internazionali*, Padova, 1983; G. VAUCHER, *L’évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l’encontre des Etats tiers*, in *RTDE*, 1993, p. 39 ss.; P.A. PILLITU, *Le sanzioni dell’Unione europea e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, in *RDI*, 2003, pp. 55-110; S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del “principio di condizionalità” nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, cit., p. 481 ss.; K. ARTS, *Implementing the Right to Development? An Analysis of European Community Development and Human Rights policies*, in *HRDCY*, 1996, p. 38 ss.; K.E. SMITH, *The Use of Political Conditionality in the EU Relations with Third Countries: How Effective?*, in *EFAR*, 1998, p. 253 ss.

¹⁶ In verità, la formula è solo “tendenzialmente” *standard*, poiché persistono variazioni e diversità. Rimanendo nel contesto degli accordi di associazione euro-mediterranei, in alcuni di essi (Israele e Libano) si fa riferimento ai diritti elencati nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (dunque un’ampia gamma di diritti); in altri (Algeria e Marocco), il riferimento alla Dichiarazione è meno chiaro; mentre in altri ancora (Tunisia) ci si riferisce genericamente ai diritti umani ed ai principi democratici, mentre la Dichiarazione non è menzionata.

¹⁷ Sull’incertezza del campo d’applicazione della clausola “diritti umani e democrazia” si vedano tra tutti: J.F. FLAUS, *Droits de l’homme et relations extérieures de l’Union Européenne*, cit., p. 166; *Idem*, *Les droit International des droits de l’homme face à la globalisation économique*, cit., p. 5. Il fatto che la genericità della formulazione della clausola abbia comportato un’ampia indeterminazione del campo di applicazione della stessa è stato sottolineato anche dal Parlamento europeo, che ha evidenziato l’assenza d’indicazioni precise sulle modalità d’interventi in “positivo” e in “negativo”, proponendo contestualmente un nuovo testo della clausola in commento e delle clausole complementari. Sul punto si veda la *Risoluzione relativa ai diritti dell’uomo e alla democrazia negli accordi dell’Unione europea*, del 14 febbraio 2006 (basata sul c.d. Rapporto Agnoletto, doc. P6_TA(2006)0056).

¹⁸ Sulle direttive di negoziazione relative alla clausola “diritti umani e democrazia” si veda J. RIDEAU, *Les clauses de conditionnalité droits de l’homme dans les accords d’association avec la Communauté européenne*, cit., p. 139 ss.

¹⁹ Le risoluzioni del PE rivestono una notevole importanza giacché il parere conforme dell’Assemblea europea è necessario per la stipulazione dell’accordo stesso, ai sensi dell’art. 217 e dell’art. 218, par. 6 TFUE. In particolare, la necessità dell’approvazione parlamentare è imposta per la conclusione di accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa e di accordi che hanno «ripercussioni finanziarie considerevoli per l’Unione» (art. 218, par. 6 TFUE). Tanto la prima quanto la seconda previsione sono dirette a tutelare, in applicazione del principio del parallelismo delle competenze, le competenze in materia normativa e di bilancio di cui il Parlamento è titolare sul piano interno, evitando che attraverso la conclusione di un accordo internazionale il Consiglio possa pregiudicare il loro esercizio.

²⁰ La competenza a negoziare, in linea generale, è attribuita alla Commissione, poiché tale competenza riflette la distribuzione che ha la titolarità principale del potere d’iniziativa nei trattati. Tuttavia, spetta al Consiglio designare il negoziatore dell’Unione «in funzione della materia dell’accordo previsto» (art. 218 TFUE, para. 3), mediante la decisione che autorizza l’avvio del negoziato, potendo così designare, ad esempio, l’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l’accordo coinvolge la PESC. In ogni caso, considerato che tutti gli accordi di associazione sono conclusi contemporaneamente anche dagli Stati membri (c.d. accordo misto), la negoziazione è di prassi assicurata

risoluzioni del PE sull'accordo in via di negoziazione aiuta a fornire gli elementi principali, se non decisivi, per definire il campo d'applicazione della clausola rispetto al paese terzo con cui s'intende approfondire le relazioni economiche e politiche, ed anche le modalità d'applicazione e d'esecuzione che, come avremo modo di vedere nelle pagine successive, determinano la configurazione giuridica della stessa clausola.

3. (segue) La clausola “diritti umani e democrazia” negli accordi di associazione in funzione di pre-adesione: la c.d. “*conditionnalité politique préalable*”

L'impiego più significativo e sistematico della clausola “diritti umani e democrazia” si registra con riferimento agli accordi di associazione in funzione di pre-adesione²¹, all'interno dei quali essa ha costituito una vera e propria “*conditionnalité politique préalable*”, utilizzata per “veicolare” i cambiamenti politici ed istituzionali necessari per soddisfare i criteri e le condizioni politico-istituzionali per aderire all'Unione europea²².

Una tale determinazione della clausola “diritti umani e democrazia” si è realizzata, in particolare, in relazione a due importanti fattori. In primo luogo, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno provveduto ad individuare i comportamenti, gli atti o le

da una delegazione unica in cui il negoziatore dell'Unione è affiancato dalla presidenza del Consiglio (cfr. A. TIZZANO, R. ADAM, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010).

²¹ Gli accordi di associazione stipulati in funzione di pre-adesione rappresentano una delle tipologie più importanti del rapporto associativo, giacché volti a preparare la futura adesione dei paesi terzi candidati al pieno ingresso nell'UE. Sulla tipologia di accordi di associazione, la dottrina ha proposto differenti classificazioni, prendendo le mosse da criteri diversi. Una prima classificazione è stata fatta sulla base della finalità dell'accordo, distinguendo tra accordi di pre-adesione; accordi che creano una zona di libero scambio e accordi volti a favorire lo sviluppo (Cfr. J. RAUX, *Relations extérieures*, in *Juris-Classeur Europe*, Fasc. 2201, 1990). Questa prima classificazione ha avuto il vantaggio di superare la prima e poco significativa distinzione tra accordi di associazione, di cooperazione e partenariato, considerando direttamente la sostanza degli accordi, ed ha fornito il punto di partenza per ulteriori classificazioni che ordinano gli accordi secondo certi parametri (storici, geografici e temporali) che presentano il vantaggio di realizzare una maggiore esaustività con un sufficiente grado di semplicità. Cosicché, sulla base dei parametri storici e politici, all'interno delle su citate categorie sono stati individuati gli accordi di associazione con le *ex* colonie (gli accordi ACP e gli accordi con alcuni paesi del Mediterraneo) e gli accordi di pre-adesione. Sulla base dei criteri geografici, che pongono in rilievo l'approccio regionale dell'Unione, sono stati individuati gli accordi con gli stati leader in una regione (come ad esempio l'accordo di associazione stipulato con la Federazione Russa); gli accordi interregionali (tipici esempi sono forniti dall'accordo stipulato con il MERCOSUR, dal Patto andino e dall'accordo di associazione stipulato con i paesi dell'istmo centroamericano). Sul punto si veda B. FLAMAUD-LEVY, *Essai de typologie des accords externes de la Communauté*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit., p. 63 ss.

²² Sui criteri e sulle condizioni di natura politico-istituzionale da soddisfare per aderire all'Unione europea si vedano, in primo luogo, i criteri di Copenaghen definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 22-23 giugno 1993. La letteratura relativa ai criteri politici è notevolmente ampia, quindi ci limitiamo a indicare a semplice titolo esemplificativo i contributi di più facile reperimento: E. TUCNY, *L'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. La conditionnalité politique*, Paris, 2000; P. DELOIRE, *L'Europe des 30 en marche*, Gualino éditeur, 2007; AA.VV., *Les Communautés et l'Union européennes face aux défis de l'élargissement*, Paris, 2005; C. RAPOPORT, *Les accords de stabilisation et d'association, instrument de stabilisation et pré-adhésion*, in M. DROUET, X. RICHET (dir.), *Vers l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe du Sud-Est*, Paris, 2007, p. 173 ss.; D. CHARLES-LE BIHAN, *Approche comparée des stratégies et des instruments de pré-adhésion*, in *Ibidem*, p. 73 ss.; C. PIPPAN, *The rocky road to Europe: The EU's stabilization and association process for the western Balkans and the principle of conditionality*, in *EFAR*, 2004, p. 219 ss.; C. PINELLI, *Conditionality and enlargement in light of EU constitutional development*, in *ELJ*, 2004, pp. 364-362; L. BEURDELEY, *L'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et aux îles du bassin méditerranéen. (Stratégie de pré-adhésion, intégration de l'acquis communautaire, impact sur la politique agricole et sur la cohésion économique et sociale)*, Paris, 2003; J. VANDAMME, J-D. MOUTON, *L'avenir de l'Union européenne: élargissement et approfondir*, Bruxelles, 1995; H. SCHNEIDER, *L'élargissement de l'Union Européenne. Quels enjeux et défis majeurs?*, Paris, 2007; G. ROUET, P. TEREM, *Élargissement et politique européenne de voisinage*, Bruxelles, 2008; J. BEQIRA, *Costituzioni tra sovranità e condizionalità – Le sfide del processo di pre-adesione fra modifiche costituzionali, consolidamento del potere giudiziario e volontà politica: brevi commenti e riflessioni sull'articolo di D. Piqani*, in *DPCE*, 2008, p. 1697 ss.; C. TRACOGNA, *Costituzioni tra sovranità e condizionalità – Meccanismi di “state capture” e corruzione politica in Serbia: ripercussioni sull'ordinamento giudiziario*, in *Idem*, p. 1780 ss.; J. JOVICIĆ, *Costituzioni tra sovranità e condizionalità*, in *Idem*, p. 1790; A. RIZZO, *L'allargamento dell'Unione: profili generali del trattato e dell'atto di adesione*, in *DUE*, 2003, pp. 115-146; F. RASPADOLI, *Il “metodo comunitario” tra allargamento dell'Unione e trattato costituzionale*, in *DUE*, 2004, pp. 767 ss.; RIZZO A., *Elementi di approfondimento e sviluppo del diritto comunitario e dell'Unione europea nel processo di allargamento*, in *St. int. eur.*, 2006, p. 281 ss.; D. TOSI, *L'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'est: piattaforma giuridico-politica e fattori di contenimento*, in *Est-ouest*, 1996 (6), pp. 29-56; A. LANG, *Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: anno 2008*, in *DPCE*, 2009, p. 122; T. MARKTLER, *The Power of the Copenhagen Criteria*, in *CYELP*, 2006, p. 346 ss.; A. LANG, *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *St. int. eur.*, 2010, pp. 477-491.

specifiche situazioni presenti nel paese terzo che violavano i diritti umani e i principi democratici”²³, definendo così, di volta in volta e in modo “personalizzato”, il campo d’applicazione della clausola ed anche i parametri di valutazione di conformità²⁴. In secondo luogo, gli Stati membri e le istituzioni europee hanno inteso subordinare l’apertura dei negoziati, o il perfezionamento dell’accordo stesso, alla realizzazione degli interventi indicati nelle direttive di negoziazione, attribuendo così alla clausola “diritti umani e democrazia” la forma e la funzione di “condizione preliminare”, nel senso che l’associazione del paese terzo all’Unione europea è stata condizionata all’adozione “preliminare” di alcuni specifici atti e comportamenti, indicati unilateralmente dalle istituzioni dell’UE e dagli Stati membri. Proprio in questo contesto si è operata una distinzione tra “*conditionnalité politique préalable*”, tipica degli accordi di preadesione, e le clausole di “*conditionnalité politique proprement dite*”, che si caratterizzano per la loro natura di disposizioni giuridiche parti integranti di un accordo o di un regolamento commerciale che, adottate unilateralmente dall’Unione europea, fanno dipendere l’ottenimento di un certo beneficio (aiuto finanziario o vantaggio commerciale) dal rispetto di determinati criteri, senza incidere sul perfezionamento dell’accordo, assumendo così una forma molto simile a quella degli incentivi²⁵.

Il carattere “preliminare” della clausola di condizionalità, in verità, potrebbe influire negativamente sull’applicazione dell’accordo di associazione, che non potrebbe entrare in vigore fino a quando le condizioni poste non siano state soddisfatte, con la conseguenza che il paese terzo candidato all’associazione dovrebbe realizzare gli interventi necessari autonomamente e al di fuori del quadro istituzionale comune che discende dagli accordi. Per evitare una tale evenienza, tuttavia, è invalsa la prassi di autorizzare la firma dell’accordo stabilendo l’applicazione provvisoria della clausola “diritti umani e democrazia”²⁶, in modo da istituire il quadro istituzionale dell’accordo e avviare contestualmente la pianificazione e la realizzazione delle condizioni preliminari all’interno

²³ Un esempio emblematico in tal senso è fornito dagli accordi di associazione-stabilizzazione con i paesi dei Balcani occidentali, nei confronti dei quali il Consiglio, nelle sue conclusioni del 29 aprile 1997 *Sul principio di condizionalità che regge lo sviluppo delle relazioni dell’Unione europea con certi paesi dell’Europa del Sud-Est* (in *Bull. UE*, 4-1997), ha individuato ben dieci specifiche situazioni che rendevano la situazione interna e la politica estera dei paesi oggetto della risoluzione incompatibili con la clausola “diritti umani e democrazia”, indicando contestualmente gli interventi necessari per porvi rimedio. Riguardo alle condizioni poste durante l’ultimo grande allargamento dell’UE, invece, si vedano: la Comunicazione della Commissione *Document de Stratégie pour l’élargissement 2005* (COM 2005 561 final del 9 novembre 2005, p. 11) e le indicazioni fornite dal Consiglio nel corso delle negoziazioni dell’accordo di Stabilizzazione e di associazione con la Serbia (2008/213/EC: *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC*). Sulle condizioni poste nelle relazioni con i Balcani occidentali si vedano anche, a titolo esemplificativo: R. CLAPAN, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, 2005; U. VILLANI, *Le responsabilità dell’Unione europea nell’area mediterranea*, in *St. int. eur.*, 2009, p. 551 ss; L. APPICCIAFUOCO, *L’Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Paesi dei Balcani occidentali*, cit., p. 493 ss.

²⁴ Il Consiglio, ad esempio, nei confronti dei paesi dei Balcani occidentali ha specificato anche gli elementi in base ai quali è condotto l’esame di conformità ai criteri di condizionalità con riferimento a quattro ambiti: principi democratici, diritti dell’uomo e stato di diritto, rispetto e protezione delle minoranze e riforme economiche per l’introduzione di un sistema di economia di mercato. Cfr. l’allegato n. 4 alle Conclusioni del Consiglio “*Sul principio di condizionalità al fine di sviluppare le relazioni dell’Unione europea con taluni paesi dell’Europa sud-orientale*”, cit.

²⁵ Gli incentivi cui abbiamo appena fatto riferimento, si presentano come misure destinate a incoraggiare o a ricompensare i progressi realizzati dagli Stati terzi nelle riforme politiche e socio-economiche. Questo è il caso, ad esempio, della c.d. “clausola sociale incitativa” prevista dall’art. 7 dei regolamenti CE n. 3281/94 e n. 1256/96, relativi a regimi tariffari preferenziali, che prevedono un sistema speciale d’incoraggiamento che accorda delle preferenze supplementari ai paesi in via di sviluppo che ne facciano domanda e che abbiano dimostrato di aver adottato e dato esecuzione alle convenzioni dell’I.L.O. sulla libertà di associazione (Convenzione 87), sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (Convenzione 98) e sull’età minima di ammissione al lavoro (Convenzione 138). Il regime previsto dalla clausola sociale incitativa è un esempio chiaro di condizionalità positiva, che nell’ambito generale della condizionalità rappresenta uno degli strumenti su cui l’Unione ha maggiormente investito le proprie energie e i propri sforzi normativi. Sul punto si vedano, a titolo esemplificativo: G. MAFFEO, *Le condizionalità democratica, ambientale e sociale nella politica di cooperazione allo sviluppo dell’Unione europea*, cit., p. 22 ss; M. BALBONI, *Diritti dei fanciulli e commercio equo: clausola sociale o altro?*, in L. S. ROSSI (a cura di) *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Bologna, 2003, pp. 119-142.

²⁶ La possibilità del Consiglio di autorizzare la firma di un accordo e contestualmente disporre l’applicazione provvisoria, è prevista dall’attuale art. 218 TFUE, par. 5 (ex art. 300 TCE).

dei comitati preposti al dialogo politico²⁷, potendo così usufruire anche degli strumenti di quella che è stata definita la “condizionalità positiva”²⁸. I risultati raggiunti, infine, sono stati trasmessi al Consiglio d’associazione, che li ha solitamente approvati nell’*action plan* adottato annualmente.

Dalla prassi applicativa appena esposta emerge il ruolo centrale delle direttive del Consiglio e del Parlamento nella configurazione della clausola in commento, e allo stesso tempo possiamo rilevare i principali punti di forza di una sua configurazione come “condizione preliminare”, che possono così essere sintetizzati: la necessità del paese associato di negoziare riforme e interventi interni lungo le linee direttrici definite in modo preciso e circoscritto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, al fine di veder perfezionato l’accordo di associazione; la possibilità per l’Unione europea di procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell’accordo nel caso in cui il governo del paese terzo associato non dia attuazione alle misure applicative delle condizioni preliminari, negoziate nell’ambito del dialogo politico.

Meglio può cogliersi il rilievo delle clausole di condizionalità se si sposta l’indagine sugli strumenti giuridici di cui può disporre l’UE per garantire l’effettività di quelle clausole. In particolare, facciamo riferimento alle clausole complementari di denuncia e sospensione dell’accordo connesse alle clausole di condizionalità. Tali clausole precisano le procedure di accertabilità di eventuali violazioni di elementi essenziali dell’accordo e agevolano la sospensione e la denuncia dell’accordo in caso di violazioni, poiché rendono ancora più diretto il ricorso al principio *inadimplenti non est adimplendum*²⁹.

Dalla prassi, in particolare, possono ricavarsi due distinte tipologie di clausole di sospensione e denuncia dell’accordo. Inizialmente si è adottata la cosiddetta *clausola baltica*³⁰: una clausola di sospensione esplicita e rigorosa, che permette la sospensione immediata, totale o parziale, dell’applicazione dell’accordo in caso di inosservanza grave delle disposizioni dello stesso, senza che l’Unione abbia l’obbligo di ricorrere preventivamente a consultazioni³¹. In seguito si è poi preferita la c.d. *clausola bulgara*³²: una clausola generale

²⁷ Il primo esplicito riferimento ai diritti umani, in verità, è reperibile nel preambolo della terza Convenzione di Lomè (1984), tuttavia quando fu elaborata una specifica clausola dedicata ai diritti umani, in occasione della quarta Convenzione di Lomè (1989), quest’ultima fu inserita all’interno delle disposizioni sul dialogo e sulla cooperazione politica, e da allora la sua attuazione è stata affidata ai comitati preposti al dialogo politico (L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements*, cit., p. 22 ss.).

²⁸ Come già in parte anticipato nella nota 25, la “condizionalità positiva” si concretizza in misure incitative di natura finanziaria e commerciale, volte a promuovere riforme in campo politico ed economico. Per i paesi candidati e potenzialmente candidati all’adesione è stato predisposto il programma di assistenza finanziaria IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*) mediante il regolamento CE n.1085/2006, del 17 luglio 2006, “che istituisce uno strumento di assistenza preadesione IPA” (cfr. in *GUUE* L 210, 31 luglio 2006, p. 82 ss). Tuttavia sono numerosi i programmi di supporto ai diritti umani e ai principi democratici che offrono assistenza tecnica e finanziaria alle misure che accompagnano le riforme delle strutture istituzionali, economiche e sociali. Tra i più importanti vi sono il programma SEVIP (strumento europeo di vicinato e partenariato); il programma TACIS; il programma ALA; l’*Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani* (EIDHR); e lo *Strumento per la Democrazia* (2007-2013), predisposto mediante il regolamento CE n. 1889/2006 che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (cfr. in *GUCE* L 386, del 29 dicembre 2006).

²⁹ Sulla connessione tra le clausole in commento e il principio *inadimplenti non est adimplendum* si rinvia alla bibliografia citata alla nota 15. Per un’introduzione all’argomento delle clausole complementari di sospensione e denuncia si vedano a titolo esemplificativo: S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del “principio di condizionalità” nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, cit., p. 485 ss.; P.A. PILLITU, *Le sanzioni dell’Unione europea e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, cit., p. 63 ss.

³⁰ I prodromi della c.d. clausola baltica sono contenuti nell’art. 21, terzo comma, dell’accordo di cooperazione economica con l’Estonia del 1992, *GUCE* L 403 del 31 dicembre 1992.

³¹ Questo aspetto, rilevato in modo pressoché unanime dalla dottrina, si evince in modo chiaro dal testo delle clausole inserite per la prima volta negli accordi di associazione stipulati con l’Estonia, la Lituania e la Lettonia. A titolo esemplificativo si veda l’art. 118 dell’accordo di associazione stipulato con l’Estonia, contenente la c.d. clausola baltica che, al para. 2, prevede che «Le Parti si riservano il diritto di sospendere, integralmente o parzialmente, il presente accordo, con effetto immediato, in caso di grave violazione di una delle sue disposizioni essenziali».

³² I prodromi della c.d. clausola bulgara sono contenuti nell’art. 28 dell’accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali concluso con la Bulgaria, (in *GUCE* L 323, del 23 dicembre 1993). Il dispositivo, in seguito, è stato

d'inadempimento che privilegia procedure di consultazione e di conciliazione, e che contempla misure restrittive solo come *extrema ratio*³³. Di recente, inoltre, secondo parte della dottrina³⁴, se si fa riferimento agli accordi di associazione e stabilizzazione stipulati con la Serbia, il Montenegro e la Bosnia-Ergevovina, sembra che si stia delineando un ulteriore tipo di clausola complementare, caratterizzata dalla coesistenza della clausola bulgara e da quella baltica³⁵.

Le clausole complementari di sospensione e denuncia dell'accordo, rendendo ancora più diretto il ricorso al principio *inadimplenti non est adimplendum*, ed istituendo un meccanismo di consultazione e monitoraggio continuo, rafforzano le capacità di reazione e di sanzione dell'UE³⁶. Tuttavia, ogni qualvolta l'Unione ha attivato la procedura comunitaria di applicazione delle clausole d'inadempienza³⁷ non si è mai arrivati alla

introdotta negli accordi di associazione conclusi con la Bulgaria, la Romania e, più in generale, con i paesi facenti capo all'OSCE.

³³ La possibilità di agire facendo astrazione dalle procedure di conciliazione, sia da quelle previste di norma dagli accordi di associazione che consistono nel ricorso all'intervento del Comitato dell'associazione, sia da quelle previste dall'art. 65 della Convenzione di Vienna, è prevista da quello che normalmente è il para. 2 della clausola bulgara. In particolare, tale possibilità è limitata alle c.d. "situazioni urgenti" che le Parti si premurano di definire attraverso le dichiarazioni interpretative delle clausole d'inadempienza che sono inserite negli allegati dell'accordo. Sul punto si vedano, in particolare: S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del "principio di condizionalità" nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea*, cit., p. 485 ss; P.A. PILLITU, *Le sanzioni dell'Unione europea e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, cit., p. 63 ss.

³⁴ Cfr. L. APPICCLAFUOCO, *L'Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Paesi dei Balcani occidentali*, cit., p. 498 ss.

³⁵ Gli articoli 129, para. 4, degli accordi di associazione e stabilizzazione con la Serbia e con il Montenegro, e 125, para 4, dell'accordo con la Bosnia-Erzegovina stabiliscono che «If either Party considers that the other Party has failed to fulfill an obligation under this Agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supply the Stabilization and Association Council with all relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties». In verità, ci sembra che le clausole di inadempimento in questione siano del tutto coerenti al modello della clausola bulgara. Le eventuali differenze, a nostro avviso, dipendono dal contenuto delle dichiarazioni interpretative che chiariscono quali devono intendersi per *cases of special urgency*.

³⁶ Come già detto alla nota 15, in caso di violazioni dei diritti umani o dei principi democratici l'Unione incontrerebbe non poche difficoltà a sospendere, in modo totale o parziale, l'accordo di associazione senza un legame di carattere sia sostanziale che formale tra principi ritenuti fondamentali e il mantenimento del rapporto associativo. In particolare, solo nei casi di "gross violations" l'Unione potrebbe ricorrere alla tradizionale adozione di posizioni comuni ai sensi dell'ex art. 15 TUE (oggi art. 29 TUE), in combinato disposto con l'ex art. 301 TCE (oggi sostituito dall'art. 215 TFUE), predisponendo le classiche misure d'embargo e le tradizionali sanzioni economiche. Nel contesto dei rapporti associativi e cooperativi, prima che fossero ideate le clausole complementari di cui abbiamo trattato, non si è mai giunti alla sospensione degli accordi internazionali, fino al caso di sospensione dell'accordo di cooperazione tra le Comunità economiche europee e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, avvenuto in base al doppio grado decisionale definito da un regolamento del Consiglio (reg. CEE n. 3300/91, in *GUCE* L 315 1), preceduto da una delibera in ambito di cooperazione politica. Proprio in seguito a tale evento e alle difficoltà incontrate per sospendere gli accordi di cooperazione è stata affermata la necessità di elaborare ed inserire negli accordi le clausole complementari di denuncia e sospensione, al fine di rafforzare le capacità di reazione e di sanzione delle istituzioni europee. Sulle sanzioni nel diritto dell'UE, si vedano a titolo esemplificativo: M.L. FORLATI PICCHIO, *Le sanzioni nel diritto internazionale*, Padova, 1974; A. DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1994; A. KOSTANTINIDIS, *The new face of the Community's External Relations: Recent developments on certain controversial issues*, in A. KOSTANTINIDIS, *The Legal Regulation of the European Community's External Relations after the completion the internal market*, Adershot, 1996, p. 29; M. CREMONA, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relation Powers of the European Community*, in D. O'KEEFE, P. TWOMEY, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 247 ss.; P. PALCHETTI, *Reactions by the european Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in E. CANNIZZARO, *The European Union as an Actor in International Relations*, op. cit., p. 219; E. CANNIZZARO, *The Scope of the EU Foreign Powers*, in *Ibidem*, p. 297; E. PAASIVIRTA, A. ROSAS, *Sanctions, Countermeasures and related Actions in the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks*, in *Idem*, p. 207; S. KARAGIANNIS, *Sanctions internationales et droit communautaire*, in *RTDE*, 1999, p. 363 ss.; S. FORLATI, *Sanzioni economiche e tutela umanitaria*, in *RDI*, 1997, pp. 705-739; G. VAUCHER, *L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers*, cit., p. 39 ss.; A. LANG, *Le risoluzioni del Consiglio delle Nazioni Unite e l'Unione europea*, Milano, 2002. Inoltre, per una introduzione all'argomento del rafforzamento delle capacità sanzionatorie dell'UE nel quadro degli accordi di associazione, grazie alle clausole "accessorie" di denuncia e sospensione dell'accordo, si veda il più volte citato: P.A. PILLITU, *Le sanzioni dell'Unione europea e della Comunità europea nei confronti dello Zimbabwe e di esponenti del suo governo per gravi violazioni dei diritti umani e dei principi democratici*, cit., pp. 55-110

³⁷ La procedura comunitaria di applicazione della clausola d'inadempienza prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, decide a maggioranza qualificata di avviare le consultazioni con la controparte allo scopo di raggiungere una soluzione conciliativa per il ripristino della legalità. In caso di esito negativo delle consultazioni, o qualora vi sia un'urgenza particolare o la consultazione sia rifiutata, il Consiglio, sempre su proposta della Commissione, può decidere di adottare misure appropriate. La Decisione del Consiglio è adottata, in linea di massima, a maggioranza qualificata,

sospensione, e tanto meno alla denuncia, di un accordo di associazione, ma si è preferito ricorrere alla sospensione degli eventuali finanziamenti³⁸.

4. (segue) **La clausola diritti umani e democrazia nella generalità degli accordi di associazione: la c.d. “conditionnalité politique proprement dite”**

La clausola diritti umani e democrazia non trova, tuttavia, un’uniforme applicazione nell’ampia gamma di accordi di associazione stipulati dall’UE. Negli accordi di associazione che non preparano all’adesione, ma perseguono altri fini (quali ad esempio la creazione di aree di libero scambio), il Consiglio e il Parlamento hanno seguito una prassi che ha determinato un uso e una configurazione della clausola in commento ben diversi da quelli che abbiamo appena descritto.

Una prima importante differenza rispetto alla prassi esposta nel paragrafo precedente attiene al fatto che il Consiglio e il Parlamento europeo, nella generalità degli accordi di associazione, hanno fornito indicazioni generiche senza mai indicare le situazioni incompatibili con la clausola in commento, o tanto meno specificare i conseguenti interventi correttivi necessari per rendere la situazione interna del paese terzo compatibile con il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. Le istituzioni dell’UE, in particolare, si sono limitate a fornire indicazioni di massima che, come nel caso degli accordi euro-mediterranei, s’inseriscono in una visione globale da sviluppare a differenti riprese d’intesa con i paesi associati all’interno delle istituzioni che discendono dall’accordo stesso³⁹. Quest’ultima circostanza ha reso, nei fatti, la clausola diritti umani e democrazia di difficile e incerta definizione poiché, rinviando la definizione dei concetti e delle criticità in tema di diritti umani e principi democratici alla negoziazione tra le Parti e al dialogo politico, aumentano esponenzialmente le possibilità che si adottino posizioni sempre più generiche che non tocchino violazioni di cui i governi associati si avvalgano per mantenere e consolidare le proprie posizioni di potere⁴⁰. Inoltre, anche quando si raggiungano

mentre si procede all’unanimità solo per deliberare l’eventuale sospensione totale dell’accordo. Le misure restrittive sono modificabili o revocabili a seguito di un riesame periodico. Per una prima introduzione a tale procedura, si veda la Decisione del Consiglio del 11 marzo 1999, in *GUCE* L 75 del 20 marzo 1999, pp. 32-33.

³⁸ La sospensione dell’aiuto economico e finanziario, che costituisce il fulcro delle prestazioni dell’Unione relative all’associazione e alla cooperazione in generale, è stata l’ipotesi di gran lunga preferita, anche il relazione al fatto che, trattandosi di strumenti previsti non da un accordo ma da regolamenti, costituiscono un atto unilaterale dell’UE e sono dunque svincolati dal rispetto delle regole che governano i trattati internazionali, rendendo così più agevole la sospensione dei benefici in caso di inadempimento. L’ipotesi di sospensione, inoltre, è normativamente regolata da ciascun regolamento e altro atto che stabilisce finanziamenti a supporto del soddisfacimento delle condizioni di pre-adesione. A titolo d’esempio di vedano l’art. 2 del Regolamento (CE) n. 390, del 26 febbraio 2002, *relativo all’assistenza alla Turchia nel quadro della strategia di preadesione e, in particolare, all’istituzione di un partenariato per l’adesione* (in *GUUE* L 58, p. 1); l’art. 5 del Regolamento (CE) n. 2500, del 17 dicembre 2001, *relativo all’assistenza finanziaria preadesione per la Turchia e che modifica i regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CE) n. 1267/1999, (CE) n. 1268/1999 e (CE) n. 555/2000* (in *GUUE* L 342, p. 1); ed infine la Decisione del Consiglio 2001/235/CE, dell’8 marzo 2001, *relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l’adesione della Repubblica di Turchia* (in *GUUE* L 85, p. 13).

³⁹ In tal senso si veda a titolo esemplificativo J. RIDÉAU, *Les clauses de conditionnalité droits de l’homme dans les accords d’association avec la Communauté européenne*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d’association*, cit., p. 139 ss. Si vedano anche la Comunicazione della Commissione *Il ruolo dell’Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi*, COM (2001) 252 def., cit; la Comunicazione della Commissione *Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell’UE coi partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione*, COM (2003) 294, cit. Inoltre, sono particolarmente significativi i diversi atti del Consiglio che indirizzano l’azione dell’UE in specifiche aree tematiche dei diritti umani, quali: gli *Orientamenti per la politica dell’UE nei confronti dei paesi terzi in materia di pena di morte*, Consiglio Affari generali, Lussemburgo, 29 giugno 1998; *Orientamenti per la politica dell’UE nei confronti dei paesi terzi in materia di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, Consiglio Affari generali, Lussemburgo, 9 aprile 2001; *Orientamenti dell’UE in materia di dialogo sui diritti umani*, Consiglio dell’UE, 13 dicembre 2001.

⁴⁰ Per cogliere il carattere generico delle posizioni assunte all’interno dei Consigli di associazione sulla situazione interna dei diritti umani e dei principi democratici nei paesi associati, si vedano a titolo esemplificativo: *Proposal for a COUNCIL DECISION on the position to be adopted by the European Community and its Member States within the Association Council established by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part, with regard to the adoption of a Recommendation on the implementation of the EU-Tunisia Action Plan*, Brussels, 9 december 2004 COM (2004) 792 final, p. 10 ss.; *Proposal for a COUNCIL DECISION on the position*

posizioni comuni dal tenore specifico e circoscritto, esse sono tradizionalmente sancite dall'*action plan* adottato annualmente mediante raccomandazione, e quindi incapace di definire il campo d'applicazione della clausola in maniera vincolante⁴¹. A riprova dello scarso contributo del dialogo politico nella precisazione del campo d'applicazione della clausola "diritti umani e democrazia", depone il fatto che i procedimenti di consultazione e di sospensione dell'accordo per eventuali violazioni, nella prassi sono stati attivati solo nei casi limite di colpi di Stato e di violente repressioni di proteste e oppositori politici⁴².

Le differenze tra le clausole diritti umani e democrazia inserite negli accordi di preadesione rispetto a quelle presenti nella generalità degli accordi di associazione non si limitano al campo d'applicazione, ma riguardano anche (e soprattutto) i tempi e le modalità d'applicazione della clausola. Le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri, infatti, non hanno mai inteso condizionare il perfezionamento dell'accordo al "preliminare" soddisfacimento di specifiche condizioni, e quindi non hanno mai utilizzato la prassi dell'autorizzazione della firma degli accordi, stabilendo contestualmente l'applicazione provvisoria della clausola "diritti umani e democrazia". Lo stesso Parlamento europeo, che

to be adopted by the European Community and its Member States within the Association Council established by the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, with regard to the adoption of a Recommendation on the implementation of the EU-Morocco Action Plan, Brussels, 9 december 2004, COM (2004) 788 final, p. 10 ss.

⁴¹ L'*action plan* e le disposizioni in esso contenute, infatti, non possono neanche essere considerate il frutto di un accordo, al pari ad esempio della decisione 1-95 del Consiglio d'associazione CE/Turchia, che ha messo in opera la fase definitiva dell'Unione doganale (sui criteri per definire una decisione assunta dai Consigli di associazione come accordo bilaterale o multilaterale, si veda la seguente giurisprudenza: sentenza CGE del 13 dicembre 2007, C-372/06, *Asda Stores*, punto 83; sentenza CGE del 20 settembre 1990, causa C-192/89, *Sevince, Raccolta*, p. I-3461, punti 14 e 15; sentenza CGE del 4 maggio 1999, causa C-262/96, *Sürül*, in *Raccolta*, p. I-2685, punto 60). Dunque, il valore giuridico dell'*action plan* rimane quello tipico di una raccomandazione. Sul punto si vedano, a titolo esemplificativo: P. GILSDORF, *Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions*, in *RMC*, 1992, p. 331 ss.; P. RAMBAUD, *Examen critique du contrôle des accords d'association dans l'ordre juridique communautaire*, in M.F.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit., pp. 307-316; J.P. PUISSOCHET, *Quelques cas d'invocation d'accords d'association dans le contenu communautaire*, in *Idem*, pp. 231-254. Inoltre, sulle raccomandazioni nel diritto dell'UE e nel diritto internazionale, e sugli effetti giuridici che quest'ultime sono in grado di produrre, si vedano a titolo esemplificativo: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 1997, p. 178 ss.; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997, p. 158; A. MALINTOPPI, *Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958; T. BALLARINO, *Manuale di diritto dell'unione europea*, Padova, 2001, p. 122; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, p. 145 ss.; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, parte istituzionale, Torino, 2001, p. 202; P. MENGOLZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003, p. 183 ss.; A. TIZZANO, R. ADAM, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 160 s.

⁴² L'apertura di consultazioni secondo le procedure previste dalla clausole di esecuzione della clausola "diritti umani e democrazia, negli ultimi dieci anni si è verificata solo in applicazione dell'art. 96 dell'accordo di Cotonou (l'accordo che ha sostituito la Convenzione di Lomè), ed è avvenuta in seguito a casi di evidenti violazioni dei principi democratici e dei diritti umani. In particolare, il ricorso alla clausola di esecuzione si è verificato solo in seguito a colpi di stato e a brutali repressioni nel sangue di manifestazioni di piazza e oppositori politici. Così è avvenuto nel caso della Guinea, in seguito al colpo di stato di una giunta militare del 28 dicembre 2008, (Bruxelles, 16 febbraio 2009 COM (2009) 76 def.); della Mauritania, in seguito a un colpo di stato dell'8 agosto del 2008, (Bruxelles, COM (2008) 0537 def.); delle Figi, in seguito al colpo di stato del gennaio del 2007 (Bruxelles, 17 gennaio 2007 COM (2007) 14 def.); della Mauritania, in seguito al colpo di stato del 3 agosto 2005 (Bruxelles, 28 ottobre 2005 COM (2005) 546 definitivo); della Costa d'avorio, in seguito a massacri di civili in piazza (secondo il rapporto della commissione speciale d'inchiesta dell'ONU sugli eventi del 25 marzo 2004, rese pubbliche il 13 maggio 2004, vi sarebbero stati 120 morti, 274 feriti e 20 dispersi), ed esecuzione di oppositori politici e giornalisti, durante tutta la prima metà del 2004, (Bruxelles, 10 agosto 2004 COM (2004) 547 def.); della Guinea-Bissau, in seguito al colpo di stato del 14 settembre 2003, (Bruxelles, 10 agosto 2004 COM (2004) 547 def.); della Repubblica centroafricana, in seguito al colpo di stato del 14 marzo 2003, (Bruxelles, 28 aprile 2003 COM (2003) 222 def.). Va rilevato, inoltre, che l'Unione europea non è ricorsa alle procedure di consultazione e sospensione degli accordi di associazione in occasione delle recenti rivolte verificatesi in Tunisia ed Egitto, ma di fronte alle resistenze e alle violenze dei governi di tali paesi ha preferito, anche in virtù dell'urgenza imposta dagli eventi, ricorrere ai tradizionali mezzi sanzionatori, diretti a colpire esponenti ed autorità dei regimi contestati. Su quest'ultimo punto di vedano: il Regolamento (UE) n.101/2011 del Consiglio, del 4 febbraio 2011, *concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Tunisia*, in *GUUE* L 31 del 5 febbraio 2011, pp. 1–12; la Decisione 2011/72/PESC del Consiglio, del 31 gennaio 2011, *concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità in considerazione della situazione in Tunisia*, in *GUCE* L 28 del 2 febbraio 2011, pp. 62–64; la Decisione 2011/172/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, *concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità ed organismi in considerazione della situazione in Egitto*, in *GUCE* L 76 del 22 marzo 2011, pp. 63–67; ed il Regolamento (UE) n. 270/2011 del Consiglio, del 21 marzo 2011, *concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Egitto*, in *GUCE* L 76 del 22 marzo 2011, pp. 4-12.

si è sempre distinto come l'istituzione più sensibile alle questioni legate ai diritti umani, pur protestando più volte di fronte alla riduttiva applicazione delle clausole di condizionalità nella loro dimensione "negativa"⁴³, non ha subordinato il proprio parere conforme alla soluzione di violazioni di diritti umani o principi democratici presenti nei paesi associati, rifiutandosi di concedere il proprio assenso limitatamente a quelle situazioni di gravi violazioni dei diritti umani⁴⁴, o legate a specifiche risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁵.

Nella gran parte degli accordi di associazione, dunque, la definizione e l'attuazione della clausola in commento sono interamente demandate alla cooperazione e al dialogo politico, che si sviluppa nel quadro bilaterale o multilaterale degli accordi già entrati in vigore. Inoltre, il mancato ricorso alla prassi di autorizzare la firma degli accordi di associazione, stabilendo l'applicazione provvisoria della clausola "diritti umani e democrazia", comporta una riduzione delle capacità di reazione e sanzione a disposizione dell'UE rispetto a quanto si è visto nel paragrafo precedente; le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, infatti, non potranno ricorrere alla minaccia di procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell'accordo nel caso in cui lo Stato associato non adotti le misure applicative della clausola "diritti umani e democrazia". Viceversa, in *extrema ratio*, si potranno attivare semplicemente i meccanismi di consultazione previsti dalle clausole complementari⁴⁶, che come abbiamo già detto sono stati attivati solo nei casi limite di colpi di Stato e di violente repressioni di proteste e oppositori politici.

Alla luce di quanto fin qui emerso, dunque, possiamo rilevare che la clausola "diritti umani e democrazia" può essere ricondotta, nella sua generale applicazione, alla categoria della "*conditionnalité politique proprement dite*", che viene a caratterizzarsi, rispetto alla "*conditionnalité politique préalable*", sotto il profilo del campo d'applicazione, concretamente più indeterminato, e delle capacità di reazione e sanzione dell'UE, sensibilmente più ridotte.

⁴³ La protesta più significativa e articolata, rispetto alla non applicazione della clausola "diritti umani e democrazia" nella sua dimensione "negativa", si ritrova nella Risoluzione *relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia negli accordi dell'Unione europea*, del 14 febbraio 2006, già citata alla nota 17. Accanto alle proteste del Parlamento europeo, vanno menzionate anche quelle della Commissione, che possono essere sintetizzate in tre documenti: la Comunicazione della Commissione *Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi*, COM (2001) 252 def., dell'8 maggio 2001; la Comunicazione della Commissione *Imprimere un nuovo impulso alle azioni dell'UE coi partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione*, COM (2003) 294 def., del 21 maggio 2003, in cui si traccia un quadro assai critico della situazione relativa ai diritti umani e della democrazia, proponendo un nuovo impulso alle azioni dell'UE in materia, e si formulano dieci raccomandazioni; la Comunicazione della Commissione *Decimo anniversario del partenariato euromediterraneo: un programma di lavoro per far fronte alle sfide dei prossimi cinque anni*, COM (2005) 139 def., del 12 aprile 2005, all'interno della quale sono contenute dieci raccomandazioni sul tema.

⁴⁴ Un esempio in tal senso si ritrova nelle relazioni con la Federazione Russa, quando è stata sospesa la negoziazione di un accordo provvisorio sul commercio e sulle misure di accompagnamento per la messa in opera del *volet commerciale* dell'accordo di partenariato siglato nel 1994, in ragione della guerra in Cecenia e delle gravi violazioni dei diritti umani ascrivibili all'esercito russo, denunciate dal Parlamento europeo in una raccomandazione al Consiglio del 15 giugno 1995 (in *GUUE C* 66 del 3 luglio 1995). Un altro esempio è fornito dalla Bielorussia, il cui accordo di partenariato e cooperazione, firmato nel 1996 non è stato ratificato in seguito ad una risoluzione del PE in cui si indicava che nessuna misura sarebbe stata presa sulla via della ratifica dell'accordo fino a quando le autorità bielorusse non avrebbero manifestato chiaramente di rispettare integralmente i diritti democratici e i diritti dell'uomo (risoluzione del 10 aprile 1997 del P.E., in *GUUE C* 132 del 28 aprile 1997). La posizione dell'UE nei confronti della situazione bielorussa, pur essendoci state alcune aperture (si vedano a riguardo le Conclusioni del Consiglio dell'UE sulla Bielorussia del 17 novembre e il documento della Commissione del 2009 *What the European Union could bring to Belarus*), con il tempo è andata sempre più irrigidendosi, tanto che la Commissione ha deciso di revocare il regime preferenziale per i prodotti originari della Bielorussia per violazioni gravi e sistematiche della libertà di associazione e del diritto di contrattazione collettiva previsti dalle convenzioni n. 87 e n. 98 dell'OIL, (regolamento CE n. 1933/2006 del Consiglio, del 21 dicembre 2006, *che revoca temporaneamente l'accesso della Repubblica di Bielorussia alle preferenze tariffarie generalizzate*, in *GUUE L* 405 del 30 dicembre 2006, p. 35, rettificata nella *GUUE L* 29 del 3 febbraio 2007, p. 14).

⁴⁵ È il caso del blocco dei Protocolli del 1998 con Israele e dell'avviso non conforme del Parlamento europeo alla conclusione del quarto protocollo finanziario con il Marocco in ragione del mancato rispetto delle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza sul Sahara Occidentale (in *GUUE C* 39/54 del 17 febbraio 1992).

⁴⁶ Negli accordi di associazione e cooperazione con paesi che non perseguono il fine dell'adesione è stato sempre adottato il modello della clausola bulgara. Si veda a riguardo l'art. 96 dell'accordo di Cotonou, che rappresenta la clausola complementare più utilizzata nella prassi. Per quanto riguarda gli accordi di associazione euro-mediterranei si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 90 dell'accordo di associazione UE/Tunisia.

In tal senso, quindi, possiamo sostenere che la clausola in commento, nella sua versione di condizione “propriamente detta”, svolge quanto meno due funzioni, che a prima vista esercita in modo marcatamente asimmetrico: la prima, di natura positiva o di promozione, consiste nell’attività di stimolo che le istituzioni dell’Unione europea e gli Stati membri esercitano nei confronti dello Stato associato in termini di miglioramento delle condizioni interne dei diritti umani e dei principi democratici, attraverso il significativo supporto dei programmi a favore dei diritti umani e dei principi democratici, che vengono definiti e coordinati nel quadro del dialogo e della cooperazione politica; la seconda funzione, di carattere strettamente sanzionatorio, è invece legata alle consultazioni e alle clausole di non esecuzione dell’accordo. La prima funzione è di gran lunga prevalente sulla seconda, che è relegata a un ruolo residuale in virtù del fatto che il campo d’applicazione materiale della clausola in commento rimane incerto e fin a oggi limitato ai casi di colpi di Stato e violente repressioni di proteste e oppositori politici.

Quanto appena esposto, unito alla riluttanza che l’Unione europea ha dimostrato nel ricorrere al meccanismo di sospensione, ha reso le clausole di condizionalità politica strumenti di carattere positivo e propositivo⁴⁷, ma scarsamente vincolanti nei rapporti associativi, così come rilevato, per certi versi, anche dallo stesso Consiglio in un *Reflection Paper* dedicato alle clausole politiche⁴⁸.

5. (segue) La clausola “diritti umani e democrazia” nell’accordo siriano: un punto di svolta

Da quanto esposto nei due paragrafi precedenti, emerge chiaramente come la clausola diritti umani e democrazia trovi una diversa configurazione giuridica a secondo che si tratti di un accordo di pre-adesione o meno. In tale contesto, l’accordo di associazione siriano rompe quella che fino ad oggi si è presentata come una rigida distinzione legata al grado d’integrazione che l’accordo persegue, poiché dall’analisi degli atti che ne hanno accompagnato la negoziazione sembra che le istituzioni europee abbiano seguito la prassi adottata nei confronti dei paesi candidati all’adesione.

In particolare, nel quadro del dialogo interistituzionale relativo alla firma e alla conclusione dell’accordo di associazione con la Repubblica siriana, il Parlamento europeo, prendendo le mosse dall’assunto che la clausola “diritti umani e democrazia” deve essere considerata come «condizione preliminare per la stipulazione di tutti gli accordi internazionali dell’UE»⁴⁹, ha deciso di dichiarare la sua indisponibilità a fornire il necessario parere conforme alla luce della situazione interna dei diritti umani e dei principi democratici in Siria, sulla quale aveva avuto già modo di esprimersi⁵⁰. Contestualmente, l’Assemblea europea ha precisato le situazioni concrete che rendono la situazione interna siriana incompatibile con la clausola “diritti umani e democrazia”⁵¹, indicando inoltre i concreti interventi che renderebbero l’insieme delle relazioni negoziali con l’Unione europea compatibili con il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. Nello specifico, il PE

⁴⁷ Quando si fa riferimento al ruolo positivo e propositivo, s’intende richiamare l’insieme di atti ed interventi che si concretizzano in misure incitative, di natura finanziaria, commerciale o tecnica, volte a promuovere riforme in campo politico ed economico, senza porre, tuttavia, obblighi giuridici stringenti. Per una definizione di misura “positiva” e “negativa” si veda: Commissione delle Comunità europee, *Realizzazione delle azioni volte a promuovere il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione*, Doc. Com (95) 191; D.J. MARATINS, *Human Rights, Democracy and Development: The European Community Model*, cit., p. 12 ss.

⁴⁸ Cfr. Consiglio dell’UE, doc. 7008/09, del 17 febbraio 2009.

⁴⁹ Sul punto si vedano: il punto 5 della *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Siria. Siria: Violazioni dei diritti umani*, cit, p. 3; il considerando b. della *Risoluzione del Parlamento europeo recante la raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio sulla conclusione di un accordo di associazione euro-mediterraneo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba siriana, dall’altra*, cit., p. 1.

⁵⁰ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Siria. Siria: Violazioni dei diritti umani*, op. cit. In seguito alle violenze che hanno caratterizzato la prima parte del 2011 è verosimile attendersi un’ulteriore risoluzione del PE sul punto.

⁵¹ *Idem*.

ha richiamato alcuni punti essenziali: il riesame di tutti i casi di detenuti politici⁵²; la liberazione di tutti i detenuti di coscienza e degli attivisti politici⁵³; la revoca dello stato d'emergenza⁵⁴.

Il Consiglio dell'UE dal canto suo, invitato comunque dal Parlamento europeo ad intensificare le sue iniziative per giungere al perfezionamento dell'accordo⁵⁵, ha autorizzato la firma dell'accordo di associazione, stabilendo l'applicazione provvisoria dell'art. 2 dell'accordo contenente la clausola "diritti umani e democrazia"⁵⁶, al fine di poter negoziare e programmare gli interventi necessari a ottenere il parere conforme del Parlamento europeo all'interno del quadro istituzionale che discenderà dall'accordo, con il supporto di tutti i programmi di assistenza tecnica e finanziaria che a esso sono legati⁵⁷.

Dalla veloce sintesi del dialogo interistituzionale relativo alla firma dell'accordo di associazione siriano, dunque, emerge chiaramente che, grazie alla decisiva posizione del Parlamento europeo, l'Unione ha inteso configurare la clausola "diritti umani e democrazia" come "*conditionnalité politique préalable*", precisandone il campo d'applicazione e subordinando il perfezionamento dell'accordo stesso alle condizioni unilateralmente indicate. Il Parlamento europeo, in particolare, ha così imposto al governo siriano e agli stessi Stati membri di negoziare gli interventi interni lungo linee direttrici definite in modo preciso e circoscritto, al fine di vedere perfezionato l'accordo di associazione. Inoltre, in tal modo si è inteso garantire la possibilità di procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell'accordo nel caso in cui, ad esempio, il governo siriano non provveda in tempi ragionevoli a liberare le centinaia di prigionieri politici, oltre ovviamente alla possibilità di attivare i meccanismi di consultazione previsti dalle clausole complementari, che

⁵² Il riesame di tutti i casi dei detenuti politici è espressamente previsto dal punto 2 della *Risoluzione del Parlamento europeo sulla Siria. Siria: Violazioni dei diritti umani*, del 2006, dove si chiede alle autorità siriane, inoltre, di garantire che: a) i detenuti siano ben trattati e non subiscano torture o altri maltrattamenti, b) ai detenuti venga assicurato un accesso rapido, regolare e incondizionato ai propri avvocati, ai i propri medici e le proprie famiglie. Sulla situazione dei detenuti politici in Siria, il P.E si è più volte espresso. Sul punto si vedano: *Situazione dei detenuti politici in Siria Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei detenuti politici in Siria*, del 07.09.2005, P6_TA(2005)0340; *Diritti umani in Siria. Risoluzione del Parlamento europeo del 24 maggio 2007 sui diritti umani in Siria*. P6_TA(2007)0217.

⁵³ Il PE fa un elenco di esponenti politici ingiustamente arrestati, estendendo la richiesta di immediata scarcerazione a tutti gli appartenenti di raggruppamenti quali, ad esempio, i firmatari della *Dichiarazione di Damasco*, firmata il 16 ottobre 2005 da cinque partiti vietati nonché da personalità indipendenti, e i firmatari della dichiarazione *Beirut-Damasco, Damasco-Beirut* del 12 maggio 2006.

⁵⁴ Si trattava del decreto sullo stato di emergenza del marzo 1963 e dei correlati atti legislativi, che dovevano essere riviste dalle raccomandazioni successive al decimo congresso regionale del partito *Baath* (svoltosi il 6-9 giugno 2005), che hanno giustificato le continue violazioni dei diritti umani. Tali disposizioni sono state formalmente abrogate il 21 aprile 2011 in seguito all'ondata di proteste che ha investito i paesi della sponda sud del Mediterraneo, Siria compresa; in particolare, il presidente siriano Bashar al-Assad ha promulgato un disegno di legge, approvato il 19 aprile 2011 dal Consiglio dei ministri di Damasco, che abroga lo stato d'emergenza e pone fine all'esistenza della Corte per la sicurezza dello Stato. Tuttavia ciò non sembra aver posto fine alle violente repressioni delle manifestazioni di piazza e agli arresti arbitrari di oppositori politici.

⁵⁵ Cfr. punto 5 della *Risoluzione del Parlamento europeo recante la raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio sulla conclusione di un accordo di associazione euromediterraneo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba siriana, dall'altra*, cit., p. 3.

⁵⁶ Cfr. *Decision of Council on the signing, on behalf of the European Community, and provisional application of certain provisions of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, on the one part, and the Syrian Arab Republic, on the other part*, del 17 agosto 2009. In particolare si veda l'art. 3: «Articles 2, 7 to 43, 62, 64 to 90, 98, 100 to 103, 108, 121, 133 to 139, 141 and 142 of the Agreement shall be applied on a provisional basis, pending the completion of the procedures for its formal conclusion».

⁵⁷ Va rilevato che ad oggi, anche in assenza di uno specifico accordo di associazione, l'Unione europea è già il principale *donor* della Siria con una media di 32.5 milioni di euro all'anno spesi in aiuti e misure di assistenza e cooperazione. Tre sono gli obiettivi fissati dall'Unione nel periodo 2007-2013: supporto per riforme politiche e del settore amministrativo; supporto per le riforme economiche e supporto per le riforme sociali (sul punto si veda il *Country Strategy Paper (CSP) for Syria*, approvato dalla Commissione europea il 7 marzo 2007). Nel momento in cui si sta scrivendo questo contributo, inoltre, va rilevato che il supporto tecnico e finanziario dell'UE non è stato sospeso con le sanzioni che l'Unione europea ha deciso di adottare nei confronti della Siria in seguito alla dura repressione delle manifestazioni di piazza della primavera del 2011. Sul punto si vedano, in particolare, il Regolamento (UE) n. 442/2011 del Consiglio, del 9 maggio 2011, *concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria*, in GUUE L 121 del 10 maggio 2011, p. 1-10, e la Decisione 2011/273/PESC del Consiglio, del 9 maggio 2011, *relativa a misure restrittive nei confronti della Siria*, in GUUE L 121 del 10.5.2011, pp. 11-14.

permettono di predisporre la sospensione dei finanziamenti stanziati o, nel caso più grave, di parte o della totalità dell'accordo per violazione della clausola "diritti umani e democrazia".

Quanto appena esposto rappresenta una novità nel panorama degli accordi di associazione con i paesi non candidati all'adesione, e in modo particolare negli accordi di associazione euro-mediterranei, all'interno dei quali la clausola in questione si è sempre configurata come "condizione propriamente detta", che ha veicolato il dialogo e promosso alcune riforme, ma non ha mai posto delle vere e proprie condizioni.

6. La clausola di non proliferazione e la politica europea di non proliferazione

La clausola di "non proliferazione" è uno strumento di condizionalità politica emerso in tempi più recenti rispetto alla clausola diritti umani e democrazia, sugli sviluppi della "non proliferazione" come segmento importante all'interno della politica estera comune⁵⁸.

Le prime forme di condizionalità in materia di non proliferazione, in verità, sono precedenti alla comparsa della clausola in commento e alla formazione della stessa PESD. Esse, in particolare, risalgono al collasso dell'Unione Sovietica quando, dopo decenni in cui gli Stati membri avevano proceduto in ordine sparso⁵⁹, i ministri degli esteri europei adottarono le *Guidelines* sul riconoscimento dei nuovi Stati dell'est europeo, ponendo per la prima volta un numero di richieste politiche comprensive anche dell'accettazione di tutti i principali impegni riguardanti il disarmo e la non proliferazione nucleare⁶⁰. Queste prime forme di condizionalità politica definite attraverso l'adozione di posizioni comuni, tuttavia, si concretizzavano in semplici misure d'incentivazione volte a promuovere l'ingresso nel *Non-Proliferation-Treaty* (NPT) come Stati non nucleari delle *ex* repubbliche sovietiche in possesso di armi nucleari (Kazakistan, Bielorussia e Ucraina)⁶¹.

L'inserimento stabile ed organico delle questioni relative alla non proliferazione nucleare nelle relazioni esterne dell'UE, e la relativa comparsa di una vera e propria condizionalità politica in materia, si sono avuti solo in seguito all'adozione della *Strategia per*

⁵⁸ L'Unione Europea si è impegnata a sviluppare una Politica europea comune di sicurezza e difesa (PESD), conformemente a quanto stabilito dal Trattato sull'Unione europea, dopo lo storico incontro franco-britannico di Saint-Malo del dicembre 1998. Per un'analisi dettagliata dell'evoluzione della PESD si vedano, tra tutti: A. DUMOULIN, R. MATHIEU, G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, 2003; W. F. DANSPECKGRUBER, *Emerging dimension of European Security Policy*, Boulder-San Francisco-Oxford, 1992; M. TRYBUS, N. WHITE, *European security Law*, Oxford, 2007.

⁵⁹ Le vicissitudini della cooperazione europea in ambito di non proliferazione ruotano intorno ai due Stati membri che possiedono armi nucleari, vale a dire la Francia e il Regno Unito. Di questi due Stati, il Regno Unito è fin dall'inizio Parte del *Non-Proliferation-Treaty* del 1968 (NPT), mentre la Francia non ne ha preso parte per vent'anni, conducendo test nucleari durante tutto quel periodo. Escluse la Danimarca e l'Irlanda, che sono membri del trattato appena citato fin dall'inizio, gli Stati membri fondatori della CEE (fatta eccezione per la Francia) procedettero alla ratifica solo nel 1975, dopo che i problemi derivanti dalle ispezioni dell'EURATOM furono risolti. Infine, il Belgio, tutt'oggi, dispone di una significativa industria nucleare ed è particolarmente riluttante ad accettare estensivi controlli sulle esportazioni di settore. Sul punto si veda: E. DENZA, *Non-proliferation of Nuclear Weapons: The European Union and Iran*, in *EFAR*, 2005, pp. 289-311.

⁶⁰ Un commento sulle *Guidelines* sul riconoscimento dei nuovi Stati dell'est europeo, adottate dai ministri degli esteri europei nel 1991, è stato elaborato da Robert Badinter, presidente della *Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia*, più comunemente conosciuta come *Badinter Arbitration Committee*. R. BADINTER, *L'Europe du droit*, in *EJIL*, 1993 (4), pp. 15-35.

⁶¹ Così, ad esempio, la posizione comune adottata nel 1994 nei confronti dell'Ucraina, che prevedeva: incentivi da porre in essere per favorire lo sviluppo di una partnership con la NATO; il dialogo con l'UEO; il supporto agli sforzi della Conferenza per la sicurezza e la difesa in Europa (CSCE) per risolvere le tensioni in Crimea; e l'assistenza per le riforme del settore energetico per rendere possibile la definitiva chiusura del reattore di Chernobyl. La politica europea in materia di non proliferazione delle armi nucleari, dunque, almeno nella sua fase iniziale, ha assunto un carattere prevalentemente positivo e di promozione, rivolto a singoli Stati, con lo scopo di favorirne l'ingresso nei principali sistemi di controlli internazionali, riscuotendo, ad ogni modo, significativi successi. Sulla strategia relativa all'Ucraina si vedano la Posizione comune 94/779/CFSP, del 28 novembre 1994, e la Strategia comune 1999/877/CFSP, in *GUUE L* 331, del 23 dicembre 1999. In dottrina, invece, sul punto si vedano: J. MULLER, J. VAN DASSEN, *From Cacophony to Joint Action: Successes and Shortcomings of the European Nuclear Non Proliferation Policy*, in M. HOLLAND (dir.), *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*, London, 1997 p. 52 ss.; E. DENZA, *The intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, 2002, pp. 98-100 e pp. 142-143.

la sicurezza in Europa⁶², seguita dalla *Strategia UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa* (WMD)⁶³. Questi due atti hanno assunto la non proliferazione tra gli obiettivi politici fondamentali della PESC, alla luce dell'importanza che il tema in questione ha acquisito negli ultimi anni in virtù del rinnovato interesse a livello mondiale per l'energia nucleare e del contestuale aumento del rischio di un suo uso non pacifico⁶⁴. In particolare, il Consiglio dell'UE ha posto l'accento sulla necessità di affrontare, nei rapporti negoziali con i paesi terzi, le questioni relative al traffico illecito e ai controlli sulle esportazioni⁶⁵, stabilendo con la posizione comune del 25 aprile 2005 l'obiettivo prioritario della creazione delle c.d. *nuclear-weapon-free zone*, basate sull'adesione da parte di tutti gli Stati partner e associati ai principali strumenti internazionali di controllo e di non proliferazione⁶⁶, introducendo negli accordi internazionali con gli Stati terzi, lì dove necessario, una clausola di non proliferazione⁶⁷.

Sulla base della Posizione comune del Consiglio del 25 aprile 2005, dunque, la clausola di non proliferazione dovrebbe essere uno dei principali strumenti esterni della politica di non proliferazione europea, che imponga ai paesi terzi con cui si instaurano rapporti negoziali, oltre alla partecipazione agli strumenti internazionali di controllo e di non proliferazione, la partecipazione alla creazione delle c.d. *nuclear-weapon-free zone*. Quest'ultimo punto dovrebbe realizzarsi attraverso l'istituzione, da parte di ogni paese Partner e associato, di un effettivo sistema di controllo nazionale delle esportazioni dei prodotti nucleari e delle tecnologie *dual use*, con il quale le istituzioni europee dovrebbero rapportarsi sulla base delle disposizioni del trattato Euratom⁶⁸, incentivando, eventualmente, l'acquisizione da parte dei paesi associati o partner commerciali dell'*acquis*

⁶² Cfr. *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, adottata dal Consiglio europeo il 12 dicembre 2003.

⁶³ Cfr. Documento del Consiglio 15708/03 del 12 dicembre 2003.

⁶⁴ Il rinnovato interesse per l'energia nucleare è stato indotto dall'aumento della domanda di energia a livello mondiale, accompagnato dalle preoccupazioni sulla sicurezza degli approvvigionamenti e dal riconoscimento della generale necessità di ridurre le emissioni di CO2 per limitare gli effetti dei cambiamenti climatici. Sul punto si vedano: *La relazione sulle strategie per la sicurezza in Europa*, 11 dicembre 2008, Documento del Consiglio S407/08; *Le Nuove linee di azione nella lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa*, 17 dicembre 2008, Documento del Consiglio 17172/08; la Comunicazione della Commissione *relativa alla non proliferazione nucleare*, 26 marzo 2009, COM (2009) 143 def.; la Comunicazione della Commissione, *La sicurezza nucleare: una sfida internazionale*, COM (2008) 312 def. del 22 maggio 2008; la Comunicazione della Commissione, *Una politica energetica per l'Europa*, COM (2007) 1 def. del 10 gennaio 2007; la Comunicazione *che aggiorna il programma indicativo per il settore nucleare*, COM (2008) 776 def., del 13 novembre 2008. In dottrina si vedano, a titolo esemplificativo: A. BARACCA, *A volte ritornano. Il nucleare: la proliferazione nucleare ieri, oggi, e soprattutto domani*, Milano, 2005; M. SOSSAI, *La disciplina dei prodotti e materiali nucleari nel quadro della lotta internazionale al terrorismo*, in M.L. PICCHIO FORLATI (a cura di), *Controllo degli armamenti e lotta al terrorismo tra Nazioni Unite, Nato e Unione europea*, Padova, 2007, p. 269 ss.; S. MARCHISIO S (a cura di), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale, nel quarto centenario della morte di Alberico Gentili*, XIII Convegno Roma, 26-27 giugno 2008, SIDI, Napoli, 2009.

⁶⁵ Sul punto si vedano: l'Azione comune 97/288/CFSP *sulla promozione della trasparenza nei sistemi di controllo delle esportazioni nucleari* (in GUUE L 120/1, del 12 maggio 1997); la Posizione comune 1999/533/CFSP (in GUUE L 204/1, del 4 agosto 1999); la Posizione comune 2001/286/CFSP (in GUUE L 99/3, del 10 aprile 2001); la Posizione Comune 2003/567/CFSP (in GUUE L 192/53 del 31 luglio 2003). In dottrina, oltre ai contributi indicati nella nota 64, sulle questioni relative traffico illecito e ai controlli sulle esportazioni di beni c.d. *dual use* si vedano anche: T. MARAUHN, *National regulations on export controls and the Chemical Weapons Convention*, in M. BOTHE, N. RONZITTI, A. ROSAS (a cura di), *The New Chemical Weapons Convention— Implementation and Prospects*, London, 1998, p. 526 ss.; T. MARAUHN, *Implementation the Chemical Weapons Convention in the EU context*, in *Idem*, SCHIAVONE, *Export controls: general framework*, in M. MARESCAU (dir.), *The Political and Legal framework of Trade relations between the European Community and Eastern Europe*, Martinus Nijhoff publishers, 1989, p. 248 ss.

⁶⁶ Si veda la Posizione comune 2005/329/CFSP (GUUE L 106/32) del 27 aprile 2005, adottata in occasione della quinquennale conferenza del NPT.

⁶⁷ L'introduzione di una clausola di "non-proliferazione", in verità, è stata prevista per la prima volta nei protocolli annessi alle dichiarazioni del Consiglio di Salonicco del giugno del 2003, e riproposta nella già citata Strategia UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD) dello stesso anno.

⁶⁸ Il Trattato Euratom, fin dalle sue origini ha tra i suoi obiettivi principali lo sviluppo pacifico dell'energia nucleare, pertanto molte delle sue disposizioni riguardano attività e istituzioni che contribuiscono alla non proliferazione di materiale nucleare anche a livello internazionale, dove l'Unione può negoziare e concludere accordi con Stati terzi e organizzazioni internazionali (Capo 10 del Trattato Euratom). In dottrina, a titolo esemplificativo, si vedano: M. MARLETTA, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011, in particolare pp. 225-287; V. EBOLI, *La non proliferazione in Europa. Quale ruolo per l'Euratom?*, in S. MARCHISIO (a cura di), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale*, cit., pp. 385-398.

communautaire in materia di controlli di sicurezza, traffico illecito e controlli sulle esportazioni⁶⁹.

7. (segue) La clausola di “non proliferazione” negli accordi di pre-adesione

La clausola di non proliferazione, fino ad oggi, è stata inserita in tutti gli accordi di pre-adesione di ultima generazione⁷⁰. In quanto clausola di condizionalità, essa dovrebbe essere una misura unilaterale che collega l'insieme delle relazioni negoziali con l'Unione al rispetto degli obblighi in essa contenuti, configurando questi ultimi come elemento essenziale dell'accordo in modo da fornire una base idonea per la denuncia, la sospensione o la non esecuzione dell'accordo stesso⁷¹.

L'uso del condizionale è d'obbligo per via del fatto che, nella prassi, la clausola in commento sembra che assolva le funzioni appena elencate solo in maniera parziale, giacché, apparentemente, la clausola è configurata solo in parte come elemento essenziale⁷². In particolare, la configurazione di elemento essenziale dell'accordo si ha con riferimento al primo paragrafo di quella che possiamo considerare la formula *standard*, che così recita: 1. *The Parties consider that the proliferation of weapons of mass destruction (here in after also referred to as "WMD") and their means of delivery, both to state and non-state actors, represents one of the most serious threats to international stability and security. The Parties therefore agree to cooperate and to contribute to countering the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery through full compliance with and national implementation of their existing obligations under international disarmament and non-proliferation Treaties and Agreements and other relevant international obligations. The parties agree that this provision constitutes an essential element of this Agreement and will be part of the political dialogue that will accompany and consolidate these elements.* Tale paragrafo della clausola, inoltre, presenta un contenuto vago, che sembra porre un semplice obbligo di cooperazione e un generico impegno a contribuire alla lotta alla non proliferazione e alla piena applicazione

⁶⁹ Il sistema di controllo collettivo è stato istituito sulla base del capo 7 del Trattato Euratom, già un decennio prima che il TNP fosse aperto alla firma. Nello specifico, la Commissione ha la responsabilità di accertare che le materie fissili nucleari (plutonio, uranio e torio) non siano distolte dagli usi ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarle, sia quelli che operano nell'industria nucleare, come i gestori di reattori nucleari e gli operatori di impianti di arricchimento e ritrattamento, che quelli esterni all'industria nucleare, come centri di ricerca e istituti di medicina. I controlli di sicurezza nucleari (ispezioni e contabilità collegata del materiale nucleare) costituiscono la prima linea di difesa contro la distruzione dei materiali nucleari dalle attività dichiarate a scopi non pacifici. In dottrina, a titolo esemplificativo, si veda: E. PISTOIA, *Il regime comunitario di controllo delle esportazioni di materiale strategico nell'ambito della collaborazione internazionale in materia*, in S. MARCHISIO (a cura di), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale*, cit. pp. 363-384.

Anche se fino ad oggi la prassi non ci fornisce significative conferme, possiamo ipotizzare che il processo di armonizzazione dei sistemi nazionali dei paesi associati volto alla creazione delle *nuclear-weapon-free zone*, potrebbe porre in rilievo anche le norme in materia di protezione sanitaria (Capo 3 del Trattato Euratom). Tali disposizioni, infatti, hanno dato luogo a una solida e collaudata legislazione relativa: alle spedizioni di sostanze radioattive tra Stati membri (cfr. regolamento Euratom n. 1493/93 del Consiglio, dell'8 giugno 1993, *sulle spedizioni di sostanze radioattive tra gli Stati membri*, in GUUE L 148 del 19.6.1993); al controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività e delle sorgenti orfane (cfr. direttiva 2003/122/Euratom del Consiglio, del 22 dicembre 2003, *sul controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività e delle sorgenti orfane*, in GUUE L 346, del 31 dicembre 2003); e al regime di controllo delle spedizioni dei rifiuti nucleari (cfr. direttiva 2006/117/Euratom del Consiglio, del 20 novembre 2006, *relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito*, in GUUE L 337, del 5 dicembre 2006.). Riteniamo che il rilievo delle disposizioni relative alla protezione sanitaria, più che verosimile, sia soprattutto auspicabile, considerata che la legislazione da esse prodotta è da considerare affidabile e collaudata.

⁷⁰ Si vedano a riguardo: Part. 3 dell'accordo di Associazione e di Stabilizzazione UE/Serbia, entrato in vigore l'1 febbraio 2010; Part. 3 dell'accordo di Associazione e di Stabilizzazione UE/Montenegro, entrato in vigore l'1 gennaio 2008; Part. 3 dell'accordo di Associazione e di Stabilizzazione UE/Bosnia-Erzegovina, entrato in vigore l'1 luglio 2008. Inoltre si veda anche Part. 3 dell'accordo di Associazione e di Stabilizzazione UE/Albania, entrato in vigore il dicembre 2006, che non presenta la stessa formulazione e non è configurato come elemento essenziale dell'accordo, ma rinvia alle conclusioni del Consiglio dell'UE del 21 giugno 1999 e del 29 aprile 1997, che pongono l'adesione ai sistemi di controllo internazionali come obiettivo principale delle relazioni dell'UE con i paesi terzi.

⁷¹ Anche se fino ad oggi non si sono verificati casi in cui le istituzioni europee e gli Stati membri hanno inteso denunciare o sospendere un accordo per la violazione della clausola di non proliferazione, in quanto elemento essenziale dell'accordo, possiamo ipotizzare che di fronte alla violazione o alla mancata esecuzione della clausola in commento, si possa ricorrere ai dispositivi complementari relativi alla non esecuzione elaborati per le clausole “diritti umani e democrazia”.

⁷² Si vedano a riguardo gli articoli degli accordi di associazione citati alla nota 70.

degli strumenti internazionali di contrasto cui le Parti sono già vincolate (*existing obligations*), reiterando, quindi, il principio di diritto internazionale *pacta sunt servanda*.

Il secondo paragrafo della clausola, viceversa, contiene delle indicazioni che precisano in cosa debbano concretizzarsi gli impegni assunti sulla base del primo paragrafo. In particolare, il paragrafo in commento così recita: *The Parties furthermore agree to cooperate and to contribute to countering the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery by: taking steps to sign, ratify, or accede to, as appropriate, and fully implement all other relevant international instruments; the establishment of an effective system of national export controls, controlling the export as well as the transit of WMD-related goods, including a WMD end-use control on dual use technologies and containing effective sanctions for breaches of export controls*. In sostanza, tale paragrafo inserisce una sorta di *pactum de contrabendo*, tuttavia, la qualificazione di elemento essenziale è contenuta nel primo paragrafo e non alla fine della clausola considerata nel suo insieme, cosicché si prospetta la concreta possibilità che si verifichino interpretazioni che attribuiscono il carattere di “elemento essenziale” solo al primo paragrafo e non al secondo, con la conseguenza che quest’ultimo non possa costituire una base idonea per la denuncia, la sospensione o la non esecuzione dell’accordo stesso. Ad ogni modo, posto che la possibilità di diverse interpretazioni sul carattere essenziale della clausola pone dei dubbi sulle concrete possibilità di sospensione e denuncia dell’accordo, il secondo paragrafo presenta una formulazione che ne definisce il campo d’applicazione in modo sufficientemente preciso, impegnando gli Stati associati ad aderire ai principali strumenti internazionali di non proliferazione e a istituire un effettivo sistema di controllo nazionale delle esportazioni dei prodotti nucleari e della tecnologia *dual-use*⁷³, secondo i tradizionali canoni del diritto internazionale pattizio⁷⁴.

Il carattere sufficientemente preciso della clausola di non proliferazione, quanto meno con riferimento al secondo paragrafo, rende il dialogo interistituzionale relativo alla firma e alla negoziazione dell’accordo meno decisivo circa la definizione degli obblighi concreti che discendono in capo agli Stati terzi associati dalla firma dell’accordo. Tuttavia, le rispettive posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo mantengono un ruolo risolutivo per quanto riguarda i tempi e le modalità di applicazione. In particolare, dai pochi accordi in cui la clausola è stata inserita non emerge che le istituzioni europee e gli Stati membri abbiano inteso attribuire alla clausola in questione un carattere “preliminare”, condizionando il perfezionamento dell’accordo stesso, ad esempio, alla preventiva adesione ai principali sistemi di controllo internazionali o alla creazione di un effettivo sistema di controllo nazionale delle esportazioni dei prodotti nucleari e della tecnologia *dual-use*. Tale circostanza è confermata dal fatto che, fino ad oggi, non è stata seguita la prassi di autorizzare la firma dell’accordo stabilendo l’applicazione provvisoria della clausola in commento. Dunque, sulla base della classificazione delle clausole “diritti umani e democrazia” cui abbiamo accennato nelle pagine precedenti, possiamo sostenere che la clausola di “non proliferazione”, fino ad oggi, abbia assunto la forma, ed ha assolto la funzione di “condizione propriamente detta”, nel senso che l’associazione del paese terzo all’Unione europea è condizionata all’adempimento di specifici obblighi, senza che tuttavia il perfezionamento dell’accordo sia subordinato all’adozione “preliminare” di specifici atti e comportamenti indicati unilateralmente dalle istituzioni dell’UE e dagli Stati membri.

Per quanto concerne l’esecuzione degli obblighi legati alla clausola di “non proliferazione”, infine, così come avviene nel caso della clausola “diritti umani e

⁷³ In verità si potrebbe osservare che la precisione nella previsione degli obblighi contratti andrebbe limitata solo all’impegno di partecipare ai maggiori sistemi di controllo internazionali, in quanto ci sembra che rimanga del tutto indefinito cosa si debba intendere per «effettivo sistema di controllo nazionale delle esportazioni dei prodotti nucleari e della tecnologia *dual-use*» e quali siano le misure necessarie da adottare per adempiere a un tale impegno.

⁷⁴ Sulla portata degli impegni assunti sulla base di un accordo internazionale si vedano a titolo esemplificativo le opere classiche di: B.M. DE TAUBE, *L’imviolabilité des traités*, RC, 1930, II, p. 295; J. WHITTON, *La règle “pacta sunt servanda”*, RC, 1934, III, 151; L. KUNZ, *The Meaning and the Range of the Norm Pacta sunt Servanda*, AJIL, 1959, p. 775.

democrazia”, essa è programmata e pianificata secondo le disposizioni sul dialogo e sulla cooperazione politica, all’interno delle quali la clausola è stata fino a oggi inserita. Una volta entrato in vigore l’accordo, i comitati preposti al dialogo politico, istituiti dai diversi Consigli d’associazione, si occuperanno di pianificare e preparare gli atti necessari all’esecuzione della clausola, potendo usufruire finanziariamente e tecnicamente dello strumento di assistenza pre-adesione (IPA)⁷⁵, dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC)⁷⁶ e dello strumento per la stabilità (IfS)⁷⁷, che permettono di attuare una cooperazione in materia di non proliferazione con paesi terzi⁷⁸.

Dalla prassi applicativa e dal testo della clausola, dunque, possiamo rilevare un carattere meno stringente rispetto a quello che la clausola “diritti umani e democrazia” assume negli accordi di pre-adesione, per almeno due ordini di motivi: in primo luogo, la mancata configurazione della clausola come condizione “preliminare” determina che le istituzioni europee e gli Stati membri non potranno procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell’accordo di fronte al mancato adempimento degli obblighi in essa previsti; in secondo luogo, la possibilità che la clausola sia intesa solo parzialmente come elemento essenziale dell’accordo fa sì che in caso di mancato ottemperamento degli impegni assunti sulla base del secondo paragrafo della stessa, che tra le altre cose definisce il suo campo d’applicazione in modo preciso e circoscritto, le istituzioni europee e gli Stati membri non potranno ricorrere alle clausole complementari di sospensione e denuncia dell’accordo⁷⁹, ma disporranno solo dei tradizionali mezzi sanzionatori previsti dal diritto internazionale e dal diritto dell’UE⁸⁰.

La clausola di “non proliferazione”, in conclusione, pensata come uno dei principali strumenti esterni della politica di non proliferazione europea, fino ad oggi si è configurata come condizione “propriamente detta” che assolve a due funzioni esercitabili in maniera asimmetrica: la prima, di carattere propositivo e positivo, volta a negoziare il graduale ingresso dei paesi associati nei principali sistemi di controllo e a favorire l’acquisizione dell’*acquis communautaire* formatosi sulla base delle disposizioni del trattato Euratom, grazie agli strumenti tecnici e finanziari elaborati in materia; in secondo luogo, e solo in maniera residuale, una funzione sanzionatoria lì dove l’UE e gli Stati membri decidano di ricorrere, e siano in grado di farlo, alle clausole complementari di sospensione e denuncia dell’accordo in caso, verosimilmente, di violazioni gravi.

8. (segue) La non proliferazione nella generalità degli accordi di associazione

La condizionalità politica in materia di non proliferazione non presenta un’uniforme

⁷⁵ Cfr. regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, *che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA)*, cit.

⁷⁶ Cfr. regolamento (Euratom) n. 300/2007 del Consiglio, del 19 febbraio 2007, *che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare*, in GUUE L 327/1, del 22 marzo 2007.

⁷⁷ Cfr. regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, *che istituisce uno strumento per la stabilità*, in GUUE L 81, del 24 novembre 2006. Attraverso lo strumento per la stabilità, in particolare, la Commissione aiuta i paesi terzi a sviluppare la formazione e l’assistenza nel settore chimico, biologico, radiologico e nucleare (CBRN), sostiene il trasferimento di metodologie concernenti i controlli (trasferimento avviato, in verità, fin dalla metà degli anni novanta con i programmi TACIS e ora INSC) e la contabilità del materiale nucleare. A tal riguardo si vedano le comunicazioni della Commissione citate nella nota 64.

⁷⁸ In tale contesto, un ruolo centrale è svolto dal CCR che, giacché organismo guida nella lotta contro i traffici illeciti, dirige il trasferimento dell’*acquis communautaire* ai futuri Stati membri, formando le loro autorità e i loro esperti durante il processo di allargamento. Il CCR è stato inoltre incaricato dell’attuazione tecnica del programma TACIS sulla sicurezza nucleare. A partire dal 1994, attraverso il programma TACIS, la Commissione ha inoltre offerto un importante sostegno ai Centri per la scienza e la tecnologia di Mosca e Kiev.

⁷⁹ Come già rilevato nella nota 71, la prassi in questa specifica materia non è di particolare aiuto, per il semplice fatto che le clausole complementari di sospensione e denuncia dell’accordo non sono mai state attivate con riferimento alle clausole di “non proliferazione”. Quindi, quanto detto è tratto sulla base di ragionamenti logici e di ipotesi teoriche, che non sono tuttavia supportati dalla prassi, che al momento è inesistente.

⁸⁰ Sulle sanzioni nel diritto dell’UE si veda la bibliografia citata nella nota 36.

applicazione rispetto all'ampia gamma di accordi di associazione stipulati dall'UE. Così come accade in materia di diritti umani e democrazia, infatti, il Consiglio e il Parlamento europeo, negli accordi di associazione che non prevedono l'adesione, hanno seguito una prassi ben diversa da quella esposta nel paragrafo precedente, optando in questi casi per il non inserimento della clausola di non proliferazione⁸¹.

Il fatto che non siano rilevabili clausole simili a quelle di non proliferazione non significa che le questioni concernenti la non proliferazione non siano oggetto degli accordi non finalizzati all'adesione, ma che esse sono trattate nel più ampio quadro della cooperazione in materia di sicurezza e difesa⁸², che costituisce uno specifico aspetto del dialogo e della cooperazione politica. Nelle disposizioni che definiscono gli obiettivi del dialogo politico, infatti, secondo una formula *standard* si può leggere che *il dialogo politico e la cooperazione mirano in particolare a (...) promuovere il consolidamento della sicurezza e della stabilità nella regione (...), consentendo la messa a punto di iniziative comuni*⁸³. Sono previsti, dunque, obblighi di dialogo e cooperazione, ma non si rilevano impegni o condizioni di altra natura.

L'assenza delle clausole di condizionalità, inoltre, non significa neanche che siano totalmente assenti forme di condizionalità c.d. positiva. Viceversa, in alcuni casi, sono previste azioni comuni supportate da un significativo sostegno economico e tecnico, che ricoprono settori e finalità ancora più ampi di quelli previsti per i paesi prossimi all'adesione all'UE⁸⁴. Nella prassi, in particolare, la cooperazione in materia di "non proliferazione" con i paesi non candidati all'adesione ha preso la forma di programmi di lavoro dai tre ai cinque anni con l'UE, elaborati dalla Commissione in maniera unilaterale sulla base dei "Rapporti paese", trasmessi al Consiglio dei Ministri dell'UE che, una volta approvati, li trasmette a sua volta ai Consigli di associazione o ai Consigli di cooperazione e partenariato competenti, che provvedono alla loro adozione mediante raccomandazione⁸⁵. Ciascun programma di lavoro, contenuto nei vari *action plan*, presenta delle proprie specificità⁸⁶ legate alle problematiche e ai contesti dei paesi cui si riferiscono⁸⁷.

Il limite evidente della predisposizione di forme di condizionalità non supportate da specifiche clausole di condizionalità, tuttavia, è rappresentato dall'assenza di obblighi specifici e circoscritti, come quelli contenuti nella clausola di non proliferazione. I

⁸¹ Uniche eccezioni alla sistematica assenza delle clausole di non proliferazione all'interno degli accordi di associazione che non sono stipulati in funzione di pre-adesione, sono rappresentate dagli accordi di associazione stipulati con il Tajikistan e, come vedremo nelle pagine successive, con la Siria.

⁸² Sulla cooperazione in materia di sicurezza e difesa con i paesi terzi si vedano: E. LANNON, *La dimension "sécurité et défense" de la politique européenne de voisinage*, in M. LABOUZ, C. PHILIP, P. SOLDATOS, *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruxelles 2006, pp. 181-208; E. LANNON, *Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie*, in *Euromesco Working Paper*, n. 32, giugno 2004, p. 36; P. MARIANI, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea: aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e di difesa comune*, Milano, 2005.

⁸³ A titolo esemplificativo si veda l'art. 3 dell'accordo di associazione UE/Tunisia. La medesima formula è presente in quasi tutti gli altri accordi di associazione.

⁸⁴ Un esempio è fornito dall'*Action plan-Maroc*, che nella sezione *Soggetti regionali ed internazionali, cooperazione nel campo delle relazioni estere e della sicurezza, prevenzioni dei conflitti e gestioni delle crisi*, distingue quattro serie di azioni (dal punto 8 a 11) e la quarta di queste riguarda la *cooperazione in materia di non proliferazione delle armi di distruzione di massa ed esportazione illegale di armamenti*. I primi paragrafi concernono le classiche azioni in materia di lotta contro la proliferazione delle ADM, mentre l'ultimo paragrafo pone la questione della promozione delle disposizioni concernenti le disposizioni del partenariato politico e di sicurezza della dichiarazione di Barcellona, che non hanno trovato applicazione in seguito al congelamento della *Carta euro-mediterranea della sicurezza*. In altri termini, i piani d'azione oltre a promuovere le classiche azioni di lotta alla proliferazione nucleare, tendono ad attivar forme di cooperazione più ampie.

⁸⁵ Il primo esempio di una tale pratica, concernente i piani d'azione in materia di difesa e sicurezza, è costituito dalla nota di trasmissione *Associazione tra l'Unione europea e la Tunisia – Consiglio d'associazione, "Piano d'azione di vicinato in vista di una sua adozione attraverso una raccomandazione del Consiglio d'associazione"*, Bruxelles, 18 marzo 2005, UE-TU 2603/05.

⁸⁶ In verità, gli *action plan* adottati dai Consigli di associazione che toccano le questioni militari e di non proliferazione ad oggi rappresentano un numero esiguo, e hanno riguardato: il Marocco; la Tunisia; la Giordania; Israele; la Moldavia; la Russia; l'Egitto; il Libano e la Georgia.

⁸⁷ Per una disamina dei programmi di lavoro in materia di difesa e sicurezza, elaborati nel quadro della Politica di vicinato e sulla base dei rispettivi accordi di associazione, si veda: E. LANNON, *La dimension "sécurité et défense" de la politique européenne de voisinage*, in M. LABOUZ., C. PHILIP, P. SOLDATOS, *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, cit., pp. 181-208

programmi di lavoro, per quanto utili e gravidi di conseguenze positive, sono adottati mediante raccomandazioni dei Consigli di associazione o di partenariato, il cui valore giuridico, come abbiamo già illustrato, è molto limitato. Di fronte alla mancata attuazione degli *action plan*, quindi, le istituzioni europee e gli Stati membri non potranno attivare i meccanismi di consultazione e sospensione dell'accordo nei termini che abbiamo illustrato nelle pagine precedenti, né potranno contestare al paese associato di aver violato specifici obblighi contratti con la firma dell'accordo.

Quest'ultima circostanza evidenzia come la condizionalità politica nel settore della difesa e della "non proliferazione", ancor più che in materia di diritti umani, svolga un semplice ruolo positivo e propositivo dagli aspetti vincolanti limitati, confermando, per certi versi, come nelle relazioni internazionali l'Unione operi prevalentemente nelle vesti di semplice potenza economica e attore commerciale.

9. (segue) Le due clausole di "non proliferazione" nell'accordo siriano

L'accordo di associazione UE/Siria in materia di non proliferazione, così com'è accaduto in materia di diritti umani e principi democratici, segna un punto di svolta e di sviluppo importante verso l'applicazione uniforme e coerente della condizionalità politica poiché, pur non trattandosi di un accordo che prevede la futura adesione, sembra che *l'azione dell'Unione si (sia) fondata sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento*, inserendo la clausola di "non proliferazione"⁸⁸.

In verità, l'accordo di associazione siriano presenta ben due clausole di "non proliferazione", inserite entrambe nelle disposizioni sul dialogo politico. La prima clausola, in ordine numerico, è contenuta all'art. 4 dell'accordo, che stabilisce che: *The Parties reiterate their shared objective to pursue a mutually and effectively verifiable Middle East zone free of weapons of mass destruction - nuclear, biological and chemical - and their delivery systems. They agree to promote jointly the signature, ratification and implementation by all Mediterranean partners of all non-proliferation instruments, including the Treaty on the Non-Proliferation of nuclear weapons (NPT), the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction (BWC), and the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (CWC)*".

Questa prima clausola rappresenta una novità assoluta, che recepisce parte della Posizione comune del Consiglio del 25 aprile 2005, sancendo l'impegno comune alla creazione di una *nuclear-weapon-free zone* basata sull'adesione ai principali strumenti internazionali di controllo e di non proliferazione, esplicitamente indicati, in pieno contrasto con la prassi precedente, inclusa quella relativa agli accordi di preadesione, dove non si riscontrano norme di questo tenore e contenuto⁸⁹. Tale disposizione, quindi, inserisce un *pactum de contrahendo* che definisce in modo preciso obblighi pattizi a carico del governo siriano. Quest'ultimo, una volta perfezionato l'accordo di associazione, dovrebbe entrare a far parte dei più importanti sistemi multilaterali di controllo delle armi di distruzione di massa⁹⁰.

⁸⁸ In verità, come già detto nella nota 81, la clausola di non proliferazione è una novità assoluta, nel contesto degli accordi di associazione non in funzione di pre-adesione, solo nel panorama degli accordi di associazione euro-mediterranei, poiché ha un precedente nell'accordo di associazione stipulato con il Tajikistan.

⁸⁹ Ci sembra che sia necessario precisare che a nostro avviso, senza volere sminuire la portata innovativa di tale disposizione, permangono dubbi sulla possibilità di configurarla come clausola di condizionalità politica *strictu sensu*, per almeno due ordini di motivi: in primo luogo, la norma non è configurata come elemento essenziale dell'accordo; in secondo luogo, l'ottemperamento degli obblighi in essa previsti non costituisce condizione per accedere ad agevolazioni tariffarie, commerciali o finanziarie, al pari di quanto accade per la clausola sociale o per quella ambientale.

⁹⁰ In particolare, come si ricava facilmente dalla lettura dell'art. 4, la Siria dovrebbe procedere alla ratifica, esplicitamente prevista: del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP) del 1° luglio 1968, entrato in vigore il 5 marzo del 1970, di cui la Siria è tuttavia già parte; della Convenzione di Ginevra, del 10 aprile del 1972, che vieta la messa appunto,

La seconda clausola, contenuta nell'articolo successivo (l'art. 5), riproduce fedelmente la "tradizionale" clausola di "non proliferazione" che, tenuti presenti i limiti e le caratteristiche illustrate nelle pagine precedenti, impegna il governo siriano ad aderire ai principali strumenti internazionali di non proliferazione e ad istituire un effettivo sistema di controllo nazionale delle esportazioni dei prodotti nucleari e della tecnologia *dual-use*. Dunque, le preoccupazioni del governo siriano che hanno determinato l'ultimo ritardo nella firma dell'accordo, riguarderebbero, oltre agli interventi che dovranno essere adottati in tema di applicazione della clausola "diritti umani e democrazia", anche gli impegni che la Siria dovrebbe assumere sul piano internazionale secondo la corretta applicazione delle clausole di non proliferazione contenute nell'accordo.

In concreto, Il governo siriano, oltre a dover sottoscrivere gli strumenti internazionali esplicitamente indicati all'art. 4, ai sensi dell'art. 5 dell'accordo dovrebbe cooperare e ad aderire ai cinque principali regimi multilaterali di controllo delle esportazioni delle armi di distruzione di massa, che includono: 1) il Club di Londra o *Nuclear Suppliers Group (NSG)*⁹¹, che si propone di discutere e coordinare le politiche di controllo dell'esportazione del nucleare dei propri Stati membri⁹²; 2) il *Missile Technology Control Regime (MTCR)*⁹³, che presenta come principale finalità il controllo sulla proliferazione dei vettori suscettibili di trasportare carichi nucleari, da perseguire sulla base di *guidelines*⁹⁴; 3) l'*Australian Group (AG)*, che istituisce un sistema di controllo multilaterale sulle armi chimiche⁹⁵; 4) il *Wassenaar*

la produzione, lo stoccaggio di armi batteriologiche e la loro distribuzione (BTWC), entrata in vigore il 26 marzo del 1975; della Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, della produzione, dello stoccaggio e dell'uso delle armi chimiche (CWC), firmata il 13 gennaio del 1993 ed entrata in vigore il 29 aprile del 1997; ed infine, del *Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)*, che è un'evoluzione del *Partial Test Ban Treaty* del 1962, che proibisce i test nucleari in qualsiasi ambiente, compreso il sottosuolo. Tutti i trattati citati contano un ampio numero di paesi partecipanti e contengono norme specifiche sui trasferimenti delle armi trattate. Oltre ai divieti di produzione e commercio, i trattati in questione hanno istituito sistemi di controllo, simili al sistema IC/DV (*Import Certificate / Delivery Verification*) e al sistema *End User Certificate*, al fine di controllare i beni *dual use* con potenziali applicazioni sia in ambito civile, sia nella produzione di armi di distruzione di massa.

⁹¹ L'NSG è nato nel 1975, per volontà di sette paesi, che sono: Stati Uniti; Germania; Gran Bretagna; Francia; Canada; Giappone e Unione Sovietica. In seguito si sono uniti altri paesi. Oggi si contano 46 partecipanti. Si veda a riguardo: www.nuclearsuppliersgroup.org.

⁹² I membri del Club di Londra hanno conformato le proprie esportazioni ad alcune direttive (*guidelines*), in virtù delle quali essi applicano delle restrizioni alle esportazioni nucleari affinché il destinatario non utilizzi a scopi militari materiali trasferitigli a scopi "civili". Le restrizioni si applicano ad una lista di beni, detta "*trigger list*", elaborata dagli Stati di comune accordo, ed in conformità a dei criteri base. Le "*guidelines*", inoltre, prevedono numerose attività di sostegno per consentire una migliore applicazione delle stesse, per fare alcuni esempi: cooperazione internazionale per lo scambio di informazioni; protezione del materiale in transito; recupero di materiale nucleare trafugato; sostegno per l'effettiva attuazione delle garanzie AIEA (Agenzia internazionale dell'energia atomica). I criteri base elaborati in seno al "Club di Londra" sono, sinteticamente: a) il trasferimento dei beni contenuti nella lista deve essere autorizzato solo dopo una formale assicurazione da parte del governo ricevente che i beni in questione non verranno utilizzati per fini militari; b) materiali ed attrezzature che appaiono nella lista devono essere posti sotto un'effettiva protezione fisica per evitare usi non autorizzati ed eventuali furti; c) i beni contenuti nella lista possono essere trasferiti solo se coperti dalle apposite garanzie dell'AIEA; d) le garanzie dell'AIEA si applicano anche in caso di riesportazione dal paese importatore ad un terzo paese.

⁹³ L'MTCR è stato istituito il 7 aprile 1987 da sette Stati dell'area occidentale, che sono: Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia e Giappone. Oggi il numero di Paesi aderenti è di 34. Si veda: www.mtcr.info/english.

⁹⁴ Le direttive non vietano l'esportazione di missili, più semplicemente, indicano le condizioni che devono essere rispettate per concedere l'approvazione ad un trasferimento di missili o di tecnologia utile a costruire dei missili. I requisiti che ogni Stato deve valutare prima di dare l'approvazione ad un trasferimento sono: a) preoccupazioni legate alla proliferazione nucleare; b) capacità e obiettivi dei programmi dei missili e dei programmi spaziali dello Stato destinatario; c) significato del trasferimento in termini di messa a punto di potenziali sistemi di lancio delle armi nucleari; d) accertamento dell'uso finale dei trasferimenti e delle garanzie degli stati destinatari che gli articoli trasferiti servano effettivamente all'utilizzo dichiarato; e) l'applicabilità degli accordi multilaterali pertinenti. Inoltre, le direttive non ostacolano i programmi spaziali degli Stati né la cooperazione intergovernativa che persegue finalità civili. Infine, va rilevato che l'ambito di applicazione delle direttive è delimitato da un allegato al MTCR, che contiene i beni oggetto delle direttive. L'allegato al MTCR classifica i beni e le tecnologie a cui si applicano le direttive in due categorie. Nella prima vi sono quei beni e quelle tecnologie considerate particolarmente sensibili: sono sistemi di missili completi che hanno un raggio di azione superiore a 300 Km ed una capacità di trasporto superiore a 500 Kg. Nella seconda categoria vi sono sottosistemi, cioè componenti utilizzabili per la costruzione di beni appartenenti alla prima categoria.

⁹⁵ Tale organismo si propone di coordinare la politica nazionale degli Stati aderenti in materia di esportazione di sostanze e tecnologie chimiche al fine di impedire la proliferazione di armi chimiche. L'*Australian Group* ha prodotto una lista di

Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies (WA), che promuove la trasparenza e la responsabilità nell'esportazione delle armi convenzionali e dei beni e della tecnologia a duplice uso, prevenendo un'accumulazione destabilizzante⁹⁶; 5) il *Zanger Committee (ZC)*, conosciuto anche come *Nuclear Export Committee (NEC)*, previsto dall'art. III.2 del Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP), che ha lo specifico mandato e obiettivo di fornire una costante interpretazione degli obblighi che discendono dall'art. III.§ 2 del TNP⁹⁷.

Per quanto riguarda i tempi e le modalità di applicazione, nonché le considerazioni sulla portata giuridica delle clausole, valgono le stesse osservazioni fatte con riferimento alla non-proliferazione negli accordi di associazione in funzione di pre-adesione. Ciò che ci appare importante rilevare è che le due disposizioni appena commentate, l'art. 4 e l'art. 5 dell'accordo UE/Siria, rappresentano un'assoluta novità nel panorama degli accordi di associazione euro-mediterranei e, per altri versi, la prima concreta risposta alle preoccupazioni derivanti dalle strette relazioni che intercorrono tra la Siria e l'Iran e ai noti problemi sollevati dalle politiche di armamento perseguite da quest'ultimo. Se si prendono in considerazione tutti gli altri accordi di associazione euro-mediterranei, infatti, le disposizioni concernenti il dialogo e la cooperazione politica prevedono un generico impegno a "contribuire al consolidamento della sicurezza e della stabilità della regione del Mediterraneo", ma non si trova nulla di paragonabile a quanto previsto negli art. 4 e 5 dell'accordo di associazione siriano. Questa circostanza assume maggiore significato se si considera che diversi paesi Parti del Processo di Barcellona non sono membri dei sistemi multilaterali di controllo cui abbiamo accennato. Così, ad esempio: il Trattato di non proliferazione delle armi nucleari (TNP), di cui la Siria è parte dal 1970, non è mai stato ratificato dall'Algeria e da Israele; la Convenzione di Ginevra, relativa alle armi batteriologiche (BTWC), non è stata firmata dall'Egitto, dalla Giordania e da Israele; alla Convenzione sulle armi chimiche (CWC), non partecipano l'Egitto e Israele; il *Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)*, infine, è stato firmato, ma non ancora ratificato, dall'Egitto e da Israele. Inoltre, nessuno degli Stati con cui è stato stipulato un accordo di associazione euro-mediterraneo è parte dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni delle armi di distruzione di massa cui abbiamo accennato⁹⁸.

pericolo ("*warning list*") di 50 composti precursori di armi chimiche e al suo interno una "*core list*" di nove sostanze chimiche sulla cui esportazione gli Stati aderenti concordano di esercitare un controllo per assicurarne un uso pacifico. L'esportazione di questi articoli è sottoposta all'ottenimento di una licenza. Gli articoli della *warning list* non devono essere sottoposti necessariamente a controllo costante, anche se tale lista deve essere distribuita all'industria chimica per avvertire che quei materiali possono essere utilizzati per costruire armi chimiche.

⁹⁶ Il *WA* è stato istituito il 12 maggio 1996 come successore del *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM)*.

⁹⁷ È il caso di ricordare brevemente che, secondo parte della dottrina, i sistemi appena accennati si configurerebbero come organi informali, caratterizzati dalla natura non impegnativa dell'intesa raggiunta tra gli Stati e dalla mancanza di veri e propri obblighi giuridici. A favore della natura informale dei sistemi di controllo appena accennati deporrebbero diversi elementi: in primo luogo, la mancata registrazione degli accordi secondo l'art 102 della Carta delle Nazioni Unite e l'assenza, tra le regole poste dalle *guidelines*, di qualsiasi disposizione concernente le procedure di adattamento alle stesse dei rispettivi ordinamenti interni; in secondo luogo, nel testo delle direttive si utilizza un linguaggio più adatto ad esprimere delle semplici raccomandazioni che non dei precetti normativi (in questo senso depone la dichiarazione della Francia secondo cui le *guidelines* del MTCR costituiscono delle "*affirmations unilatérales de politique nationales*"). Secondo parte della dottrina le direttive alle quali gli Stati dichiarano di volersi conformare non contengono regole giuridicamente vincolanti per gli Stati aderenti, ma regole aventi valore meramente morale o politico (in tal senso L. MIGLIORINO, *Le restrizioni all'esportazione nel diritto internazionale*, Padova, 1993, p.6 ss.). I regimi in questione, quindi, dipendono per la loro efficacia ed attuazione dai meccanismi nazionali e dalla legislazione di ciascuno Stato. Per una disamina dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni, che riguardano la non proliferazione, si veda anche: L.M. MAYROS, *Multilateral Export Control Regimes: Tools for Non-Proliferation or Instruments for economic Influence*, in J. BOURRINET, *Europe Facing nuclear Weapons Challenges*, Brussels, 2008, pp. 203-222.

⁹⁸ Unica eccezione è rappresentata dalla Turchia, che presenta un grado di associazione più simile a quello di uno Stato in procinto di aderire all'Unione, considerato che l'accordo di associazione UE/Turchia: istituisce un'unione doganale con l'UE; ha stabilito la libera circolazione dei lavoratori; e prevede espressamente la futura adesione all'Unione europea (art. 27 dell'accordo di associazione UE/Turchia). Tutti aspetti tipici degli accordi di associazione di pre-adesione, non presenti negli altri accordi di associazione euro mediterranei.

10. Il “mainstreaming” della lotta al terrorismo nelle relazioni esterne dell’UE e la clausola antiterrorismo

La clausola antiterrorismo è lo strumento giuridico della condizionalità politica di più recente formazione, emerso negli ultimi anni sugli sviluppi repentini registrati dal tema del terrorismo in seguito all’attentato alle Torri gemelle dell’11 settembre 2001⁹⁹ e al *Piano d’azione per la lotta al terrorismo*, adottato in occasione del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001. Forme di condizionalità politica in materia di lotta al terrorismo, in particolare, hanno fatto seguito all’inquadramento nel diritto dell’UE degli strumenti giuridici di lotta al terrorismo¹⁰⁰ e alla formazione del c.d. *mainstreaming* della lotta al terrorismo nelle relazioni esterne¹⁰¹, che hanno mosso i loro primi passi in un contesto incerto e non privo di polemiche¹⁰².

⁹⁹ Prima dell’attentato di New York dell’11 settembre, la cooperazione in materia di lotta al terrorismo tra gli Stati membri era cosa ben modesta. Le prime forme di cooperazione e collaborazione furono messe in atto dopo l’attentato palestinese alle Olimpiadi di Monaco del 1972, in cui rimasero uccisi undici atleti israeliani e un ufficiale tedesco. In particolare s’istituì il gruppo di lavoro TREVİ e il *Police working group on terrorism* (PWGT), dei quali tuttavia si sa ben poco dato che il loro lavoro è ricoperto da segreto di Stato. Sul finire degli anni settanta si raggiunse un primo successo con l’Accordo di Dublino (1979), che era volto a facilitare l’applicazione della Convenzione del Consiglio d’Europa per la repressione del terrorismo, adottata il 27 novembre 1977, che favoriva l’extradizione di eventuali terroristi, derogando al principio tradizionale di non estradizione per reati politici sancito dalla Convenzione europea sull’extradizione del 13 dicembre 1957. Nel corso degli anni ottanta, a sua volta, si è affermato il concetto dell’Europa *giudiziaria* (H. LABAYLE, *Droit international et lutte contre le terrorisme*, AFDI, 1987), tuttavia ancora negli anni novanta il terrorismo non era percepito come un problema di dimensione europea, piuttosto come un problema interno di alcuni paesi membri. Solo a partire dal summit di Tampere del 1999, organizzato sotto la presidenza finlandese, si è introdotto come obiettivo politico la creazione di un’area di “libertà, sicurezza e giustizia” e si è menzionata la dimensione esterna della cooperazione in materia di affari interni e giustizia. Sull’evoluzione storica della cooperazione in materia di terrorismo si vedano, tra tutti: J. LODGE, D. FREESTONE, *The European Community and Terrorism: political and Legal Aspects*, in Y. ALEXANDER, A. MYERS, *Terrorism in Europe*, London, 1982, p. 80 ss; P. LE JEUNE, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, 1992; C. CHEVALIER-GOVERS, *De la coopération à l’intégration policière dans l’Union européenne*, Bruxelles, 2005; G. DE KERCHOVE, A. WEYMBERGH, *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l’Union européenne*, Bruxelles, 2005; C. FIJNAUT, J. WOUTERS, F. NAERT, *Legal instruments in the fight against international terrorism. A transatlantic dialogue*, Leiden/Boston, 2004; A. WEYMBERGH, *La coopération pénale européenne face au terrorisme: rupture ou continuité?*, in K. BANNELIER, T. CRISTAKIS, O. CORTEN, B. DELCOURT, *Le droit international face au terrorisme*, Paris, 2004.

¹⁰⁰ Sull’inquadramento nel diritto dell’UE degli strumenti giuridici di lotta al terrorismo la letteratura è notevolmente ampia. A titolo esemplificativo e di semplice introduzione all’argomento si vedano: A. REINISCH, *The action of the European Union to combat International Terrorism*, in A. BIANCHI, *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford/Portland Oregon, 2004, pp. 119-162; L. LUNGA, *Institutional framework of the European Union counterterrorism policy setting*, in BSRD, 2006 (8), pp. 101-127; M. BACOT-DÉCRICAUD, *La contribution de l’Union européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme*, in A. MACLEOD, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruxelles, 2006; AA.VV., *European Cooperation against Terrorism*, The Hague, 2004; M. VAN LEEUWEN, *Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Leiden/Boston, 2006. Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona sulla competenza dell’UE in materia di contrasto al terrorismo, che oggi si fonda sugli artt. 82 e 83 del TFUE (che attribuiscono all’Organizzazione i poteri d’azione utili, dalla prospettiva penalistica, a fare dell’Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia), si vedano: D. SORASIO, B. JÉSUS-GIMENO, *L’apport du traité de Lisbonne dans les domaines justice, liberté et sécurité*, in GP, 19 giugno 2008 n. 171, p. 12; RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell’Unione europea. Parte speciale*, Milano, 2010, pp. 5-20 e 60-94.

¹⁰¹ Cfr. J. MONAR, *The UE’s approach post-September 11: Global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge*, in RIA, 2007, pp. 267-283.

¹⁰² La prima fase di emersione della dimensione esterna della politica europea di lotta al terrorismo è stata caratterizzata da una certa difficoltà nell’individuare la corretta base giuridica. Il Consiglio, in particolare, al fine di applicare la risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, ha adottato due Posizioni comuni: la Posizione comune 2001/930 del 27 dicembre 2001, che integra in modo globale l’insieme di elementi della risoluzione 1373; e la posizione comune 2001/931 PESC, sempre del 27 dicembre 2001, che definisce le misure specifiche di lotta al terrorismo. Tali azioni hanno avuto inizio per impulso dei ministri degli esteri degli Stati membri sulla base di una doppia base giuridica, quella degli *ex articoli* 15 e 34 del TUE, anche se le azioni da porre in essere riguardavano con evidenza materie rientranti nel terzo pilastro. Proprio quest’ultima circostanza ha fatto sorgere diversi dubbi, poiché è stato ristretto e reso subalterno il ruolo del Consiglio dei ministri “giustizia e affari interni” che, senza particolari margini di manovra, ha proceduto ad identificare i reati terroristici con la Decisione quadro del 13 giugno 2002 (2002/475/GAI), recependo quanto stabilito nella posizione 2001/930. Secondo parte della dottrina, dunque, la lotta al terrorismo è stata un’occasione per mettere il terzo e il primo pilastro al servizio del pilastro PESC, non tanto per una scelta tecnica, ma probabilmente per la volontà degli Stati membri di sfruttare le implicazioni che discendono dal privilegiare le procedure intergovernative che governavano il secondo pilastro: l’assenza del controllo giurisdizionale della Corte di giustizia sugli atti adottati in seno alla

La formazione del quadro giuridico di riferimento della dimensione esterna della lotta al terrorismo discende, nello specifico, dalla *Strategia comune sulla lotta al terrorismo*, le cui linee guida, contenute nelle dichiarazioni finali del Consiglio dell'Unione europea del giugno 2004 e nel documento *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo*¹⁰³, sono state sviluppate a partire dal *Programma dell'Aja*¹⁰⁴, confermato dal successivo *Programma di Stoccolma*¹⁰⁵. In tali documenti si pone l'accento sull'esigenza di dare una risposta globale ai problemi della sicurezza, che tenga conto di un'impostazione integrata e coerente dell'azione dell'Unione¹⁰⁶, nella convinzione che la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia, e che dunque gli aspetti interni ed esterni della sicurezza dell'UE siano intrinsecamente connessi.

La *Strategia comune alla lotta al terrorismo*, che alcuni hanno ridotto a «una guida per l'azione internazionale dell'Unione e un invito allo sviluppo di una cultura strategia e delle capacità – militari, civili e diplomatiche - necessarie all'Unione per agire»¹⁰⁷, pone dei precisi obiettivi strategici¹⁰⁸ da perseguire sulla base di uno specifico piano d'azione¹⁰⁹, che organizza l'azione dell'Unione di contrasto al terrorismo transnazionale su quattro elementi: prevenzione; protezione; repressione e solidarietà¹¹⁰. Tali indirizzi strategici hanno trovato continua conferma nella prassi normativa dell'Unione¹¹¹ ed hanno condizionato la sua politica estera e di difesa comune nei confronti di specifici paesi terzi e all'interno delle organizzazioni regionali e dei gruppi di lavoro delle Nazioni Unite¹¹².

In un tale contesto, in attuazione della Strategia comune di lotta al terrorismo, emerge l'inserimento delle clausole di condizionalità sulla lotta al terrorismo come possibile strumento concreto da utilizzare nei rapporti negoziali¹¹³.

PESC e il ruolo marginale del Parlamento europeo. Sul punto si veda, tra tutti: H. LABAYLE, *L'espace pénale européen et le monde: instrument ou objectif?*, in G. DE KERCHOVE, A. WEYMBERGH, *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, cit., pp. 15-28.

¹⁰³ Tale atto è stato adottato dal Consiglio europeo del marzo 2004 in seguito agli attentati alla stazione di Madrid. Sul punto si veda: Consiglio dell'Unione europea del 30 novembre 2005, *THE EUROPEAN UNION COUNTERTERRORISM STRATEGY, The European Union's strategic commitment: To combat terrorism globally while respecting human rights, and make Europe safer, allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice*, 14469/4/05 REV 4.

¹⁰⁴ Il programma dell'Aja è stato adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 4-5 novembre 2004 (le conclusioni della Presidenza, che portano in allegato il Programma dell'Aja, sono pubblicate in doc. 14292/1/04 Rev. 1).

¹⁰⁵ Il programma di Stoccolma, *Un Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, è stato approvato dal Consiglio dell'Unione l'1 dicembre 2009 (doc. 17024/09). Tale documento, nel confermare quanto già stabilito nel programma dell'Aja, pone l'accento: sull'attività di prevenzione perseguita tramite il controllo dei flussi finanziari; sul rispetto dei principi dello Stato di diritto; sulla volontà dell'Unione di contribuire attivamente alla stipulazione di una convenzione a livello internazionale.

¹⁰⁶ In questi termini si è espressa la Commissione nella sua comunicazione *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2005) 184 def., punto 2.3 (2)

¹⁰⁷ Cfr. J. SOLANA, *L'élan de la politique européenne de sécurité et de défense*, in RMC, 2004, p. 489 ss.

¹⁰⁸ La Strategia di lotta al terrorismo, sul piano esterno, pone quanto meno due obiettivi espliciti: *Aumentare il consenso internazionale e potenziare gli sforzi internazionali per combattere il terrorismo* (obiettivo 1); *focalizzare le azioni nel quadro delle relazioni esterne dell'UE sui paesi terzi prioritari di cui occorre rafforzare la capacità antiterrorismo o l'impegno a combattere il terrorismo* (obiettivo 7).

¹⁰⁹ Cfr. *Piano d'azione di lotta al terrorismo*, così come riveduto dal Consiglio dell'Unione europea il 13 febbraio 2006 (Consiglio dell'Unione europea, *EU Action Plan on combating terrorism*, 5771/1/06 REV 1, Bruxelles, 13 febbraio 2006). A fianco agli obiettivi posti dalla Strategia comune alla lotta al terrorismo, sono state approvate specifiche strategie nei confronti del Medio Oriente e della Bosnia-Erzegovina. Sulle strategie nei confronti del Medio Oriente e della Bosnia si veda: M. BACOT-DÉCRIAUD, *La contribution de l'Union européenne (PESC et PESD) à la lutte contre le terrorisme*, in A. MACLEOD, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, cit., p. 221.

¹¹⁰ Sul punto si veda N. PARISI, *Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino del Mediterraneo*, in E. TRIGANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit., pp. 363-402.

¹¹¹ Tra i tanti atti che hanno dato seguito alla Strategia comune di lotta al terrorismo, si veda, a titolo esemplificativo la decisione del Consiglio 12 febbraio 2007, n. 2007/124/CE, Euratom, che istituisce per il periodo 2007/2013 il programma specifico *Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza*, quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà, in GUUE L 58 del 24 febbraio 2007, p. 1.

¹¹² Cfr. J. MONAR, *The UE's approach post September 11: Global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge*, cit., pp. 267-283.

¹¹³ L'inserimento di tali clausole è previsto dall'obiettivo 7 del Piano d'azione per la lotta al terrorismo, contenuto nell'allegato I della *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo*, del Consiglio europeo del marzo del 2004, che così recita: *la realizzazione degli obiettivi posti dalla Strategia comune, secondo tale atto, dovrebbe avvenire, (...) per quanto riguarda l'obiettivo 7 (...)*

11. (segue) La clausola antiterrorismo: caratteri generali

La clausola antiterrorismo, sulla scorta del Piano d'azione per la lotta al terrorismo, contenuto nell'allegato I della *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo* del Consiglio europeo del marzo 2004, dovrebbe essere una misura unilaterale che collega l'insieme delle relazioni negoziali con l'Unione al rispetto degli obblighi in essa contenuti, configurando questi ultimi come elemento essenziale dell'accordo in modo da fornire una base idonea per la denuncia, la sospensione o la non esecuzione dell'accordo stesso

Anche in questo caso, come in quello della clausola di "non proliferazione", l'uso del condizionale è d'obbligo, per via del fatto che la clausola "antiterrorismo", inserita negli accordi di associazione in funzione di pre-adesione di ultima generazione, non è mai stata configurata come elemento essenziale dell'accordo¹¹⁴. Tale circostanza fa venire meno il collegamento diretto tra il rispetto degli obblighi contenuti nella clausola e il mantenimento dell'insieme delle relazioni negoziali instaurate mediante l'accordo, precludendo in linea teorica il ricorso alle clausole complementari di sospensione e denuncia per violazione di un elemento essenziale dell'accordo stesso, proprio perché la clausola non è da intendere come "elemento essenziale".

La mancata configurazione come elemento essenziale dell'accordo, tuttavia, è in parte controbilanciata da un testo che, pur permanendo differenze tra gli accordi di pre-adesione di ultima generazione¹¹⁵, definisce il campo d'applicazione in modo tendenzialmente preciso. In particolare, sulla base delle indicazioni fornite dai Consigli europei che si sono occupati del tema¹¹⁶ e degli accordi in cui la clausola è stata fino ad oggi inserita¹¹⁷, possiamo individuare tre specifiche obbligazioni. In primo luogo, è prevista la piena attuazione della risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e delle altre pertinenti risoluzioni dell'ONU, nonché delle convenzioni e degli strumenti internazionali applicabili. In secondo luogo, è prescritto lo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e sulle loro reti di sostegno, di comune accordo e in conformità con il diritto internazionale e nazionale. Infine, è altresì previsto lo scambio di opinioni sui mezzi e sui metodi utilizzati per contrastare il terrorismo, anche nel campo della formazione tecnica, e dello scambio di esperienze in materia di prevenzione del terrorismo.

La clausola "antiterrorismo", dunque, sembra che non includa, nel suo campo

attraverso: d) l'acquisizione delle questioni specifiche dell'antiterrorismo, compreso l'inserimento in tutti gli accordi di efficaci clausole antiterrorismo che rispettino le priorità del piano d'azione riveduto, come uno degli elementi fondamentali delle relazioni dell'UE a tutti i livelli con i paesi prioritari.

¹¹⁴ La clausola "antiterrorismo" è contenuta nell'art. 84 dell'accordo di Stabilizzazione e Associazione UE/Albania, del 22/05/2006, e nell'art. 87 dell'accordo di associazione e Stabilizzazione UE/Repubblica di Serbia, entrato in vigore l'1 febbraio 2010. Nessuno di tali articoli configura gli impegni da essi sanciti come elementi essenziali dell'accordo.

¹¹⁵ Rimanendo nel contesto degli accordi di associazione stipulati con i paesi dell'ex Jugoslavia, l'accordo di associazione e di stabilizzazione con la Croazia, stato candidato e prossimo all'adesione, non contiene la clausola di lotta al terrorismo, ma un semplice riferimento al terrorismo nella disposizione dedicata alla *prevenzione e alla lotta al crimine e alle altre attività illegali*, contenuta nel capo dedicato alla cooperazione in materia penale, contenuto, a sua volta, nel titolo *Giustizia e affari interni* (si veda l'art. 80 dell'accordo di Stabilizzazione e Associazione UE/Repubblica di Croazia). Situazione identica a quella dell'accordo di associazione e stabilizzazione UE/Croazia, si ha anche nell'accordo di associazione e stabilizzazione stipulato con la Repubblica di Macedonia, anch'esso paese candidato, (art. 78 dell'accordo di associazione/stabilizzazione UE/Repubblica Jugoslava di Macedonia).

¹¹⁶ Ci riferiamo: al Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, che prevede l'utilizzo delle clausole in questione come lo strumento principale della dimensione esterna della GAI e della politica europea di lotta al terrorismo; al documento *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo* del Consiglio europeo del marzo del 2004, in cui si afferma l'importanza della lotta al terrorismo e l'obbligo di cooperazione nella materia; ed infine, al comunicato finale del Consiglio europeo dell'11 maggio 2004 e i conseguenti atti di attuazione, in particolare il documento del Consiglio europeo, *EU Counter-Terrorism Clauses: assessment*, del 18 novembre 2004 (doc. 14458/2/04).

¹¹⁷ Come già anticipato nella nota 114, nel contesto degli accordi di associazione stipulati in funzione di preadesione, la clausola "antiterrorismo" è contenuta nell'art. 84 dell'accordo di Stabilizzazione e Associazione UE/Albania, del 22/05/2006, e nell'art. 87 dell'accordo di associazione e Stabilizzazione UE/Repubblica di Serbia, entrato in vigore l'1 febbraio 2010.

d'applicazione quello che è definito l'elemento repressivo della Strategia comune, che tradizionalmente ha per oggetto la consegna delle persone in estradizione; la raccolta di materiale probatorio; la trasmissione di dati personali e altre forme di cooperazione penale. Gli elementi di tale attività convenzionale, in verità, non sono presenti negli accordi di associazione generalmente considerati, ma sono stati curati in accordi stipulati sulla base dell'ex articolo 38 TUE¹¹⁸. Inoltre, non sembra neanche che l'elemento repressivo della Strategia comune riguardi, in modo prioritario, i paesi candidati all'adesione, considerato che Parti degli accordi stipulati sulla base dell'ex articolo 38 TUE sono paesi come gli Stati Uniti¹¹⁹, la Russia¹²⁰, la Norvegia, l'Islanda¹²¹ e il Canada¹²², che non sono di certo uniti dalla prospettiva di una futura adesione.

Per quanto riguarda i tempi e le modalità di applicazione, dai pochi accordi in cui la clausola antiterrorismo è stata inserita non emerge che le istituzioni europee e gli Stati membri abbiano inteso attribuire alla clausola in questione un carattere "preliminare", condizionando il perfezionamento dell'accordo stesso, ad esempio, alla preventiva attuazione della risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. D'altronde, l'applicazione di una tale prassi potrebbe essere considerata incoerente con la scelta di non configurare la clausola in questione come elemento essenziale dell'accordo.

Riguardo all'attuazione degli obblighi legati alla clausola antiterrorismo, dunque, una volta entrato in vigore l'accordo di associazione, istituzioni europee, Stati membri e governo del paese associato si confrontano secondo le disposizioni attinenti alla cooperazione in materia di affari interni e giustizia, all'interno delle quali la clausola in commento è stata fino ad oggi inserita. In particolare, il compito di pianificare e progettare l'esecuzione delle obbligazioni discendenti dalla clausola antiterrorismo è affidato al tradizionale Comitato *Affari e giustizia interna*, componente stabile dell'architettura istituzionale della maggioranza degli accordi d'associazione, che a tal fine dovrà coordinare tutti gli strumenti comunitari e nazionali di supporto tecnico e finanziario, come ad esempio i diversi programmi dell'Unione europea in materia di lotta al terrorismo, quali

¹¹⁸ Nello specifico, il 4 para. dell'ex articolo 24 TUE, che prevedeva la procedura per la conclusione degli accordi internazionali nell'ambito della PESC, stabiliva che l'Unione europea era competente a stipulare accordi anche nelle materie rilevanti del titolo VI. Tale circostanza era confermata dall'art. 38 TUE (titolo VI), che prevedeva che "gli accordi previsti dall'art. 24 TUE potevano coprire le materie rilevanti del presente titolo". Oggi, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'art. 24 presenta un solo paragrafo e l'art. 38 è stato abrogato. Sulla capacità dell'UE di stipulare accordi internazionali nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale si vedano: S. MARQUARDT, *La capacité de l'Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, cit., pp. 179-194; P. DE KOSTER, *Bref état des lieux sur les accords de coopération conclus sur la base de l'article 38 du traité UE*, in *Idem*, pp. 195-199.

¹¹⁹ Da ultimo l'EU-US *Agreement on the Transfer of Financial Messaging Data for purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*, firmato dal Consiglio il 10 febbraio 2010. Da ricordare l'accordo sull'extradizione e quello sulla cooperazione giudiziaria, entrambi firmati dal Consiglio nel 2003 (Decisione 2003/516/CE, in GUUE L 181, del 19 luglio 2003, p. 25). Sugli accordi tra UE e USA in materia di terrorismo si vedano: A. MACLEOD, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, cit.; G. STESSSEN, *EU-US Agreements on Extradition and on Mutual Legal Assistance: how to Bridge Different Approaches*, in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, cit., pp. 179-194.

¹²⁰ La negoziazione dell'accordo con la Russia ha conosciuto diverse vicissitudini. In un primo momento la Russia era stata scelta come primo paese con cui avviare negoziazioni in materia di terrorismo una volta che fosse stato concluso il progetto d'accordo con i c.d. paesi non cooperativi (PTNC), dei quali la Russia è stata parte per lunghi anni. Tuttavia, nell'ottobre del 2001, la decisione del GAFI (*Groupe d'action financière*), organo incaricato di contrastare il finanziamento al terrorismo, di depennare la Russia dalla "lista nera", nell'ottobre del 2001, ha posto il quesito di impostare l'accordo in modo simile a quello stipulato con gli Stati Uniti. Ad ogni modo, la questione non è stata considerata prioritaria alla luce del fatto che dal 1999 la Russia è parte delle principali convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di cooperazione giudiziaria ed estradizione.

¹²¹ Sugli accordi stipulati in materia con la Norvegia e l'Islanda si veda N. BRUCKE, *Norway and Iceland: an Adventure in the field of Justice Home Affairs*, in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, cit., pp. 225-230.

¹²² Sulla cooperazione tra l'Unione europea ed il Canada in materia di terrorismo si vedano: F. ELAINE, Q.C. KRIVEL, *Judicial Co-operation in the XXIst Century from the Canadian Perspective*, in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, cit., pp. 225-230; A. DONNEUR, *La Politique du Canada face au Terrorisme: une étude comparée*, in A. MACLEOD, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, cit., pp. 127-152; H. VIAU, *La politique canadienne de lutte contre le terrorisme dans une perspective transatlantique*, in *Idem*, pp. 153-166.

l'*ENP action plan* o i *MEDA/JHA programs*. I titoli degli accordi di associazione dedicati alla giustizia e agli affari interni, tuttavia, non attribuiscono ai Consigli d'associazione, almeno esplicitamente, il potere di adottare atti vincolanti, quindi, il piano d'esecuzione della clausola antiterrorismo e di coordinamento degli strumenti e dei programmi dell'UE utilizzati a tal fine, fino a oggi è stato adottato mediante raccomandazione.

Dalla prassi applicativa, dunque, possiamo rilevare una portata e un'efficacia giuridica della clausola antiterrorismo meno significativa di quella che le clausole "diritti umani e democrazia" e "non proliferazione" assumono negli accordi di preadesione, soprattutto per la sua mancata configurazione come elemento essenziale dell'accordo. Di fronte alla mancata applicazione delle misure necessarie all'attuazione della clausola in commento, infatti, le istituzioni europee e gli Stati membri, non solo non potranno procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell'accordo stesso, dato che in materia di antiterrorismo non è stata seguita la pratica di autorizzare la firma dell'accordo stabilendo l'applicazione provvisoria delle disposizioni in commento, ma non sarà possibile neanche attivare le procedure di consultazione, di sospensione e denuncia dell'accordo, perché la clausola non è configurata come elemento essenziale dell'accordo, contrariamente a quanto previsto dal piano d'azione per la messa in opera della Strategia comune di lotta al terrorismo e dalla *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo*.

La formula *standard* della clausola antiterrorismo, ad ogni modo, definisce un campo d'applicazione preciso e circoscritto e con la firma dell'accordo il governo del paese associato s'impegna a rispettare almeno i tre obblighi che abbiamo prima rilevato¹²³. Quindi, una eventuale violazione della clausola antiterrorismo farebbe sorgere la responsabilità internazionale per violazione di obblighi pattizi, rispetto alla quale l'Unione europea e gli Stati membri potrebbero agire secondo le loro tradizionali capacità sanzionatorie¹²⁴.

La clausola antiterrorismo, in conclusione, pensata come uno dei principali strumenti esterni dell'UE nella lotta al terrorismo e uno dei più espressivi aspetti della condizionalità politica, fino ad oggi è stata molto al di sotto delle aspettative, per almeno due ordini di motivi: in primo luogo, la sua mancata configurazione come elemento essenziale dell'accordo ne esalta la funzione positiva e incitativa, frustandone di contro la dimensione strettamente sanzionatoria, così da rendere più verosimile l'accostamento alla categoria degli incentivi e alla prima versione della clausola "diritti umani e democrazia"¹²⁵; in secondo luogo, l'assenza di ogni riferimento all'elemento repressivo della lotta al terrorismo, tende a rendere la clausola in commento marginale, dal punto di vista degli obblighi convenzionalmente contratti, rispetto ad altri strumenti fino ad oggi utilizzati.

12. (segue) La condizionalità politica in materia di terrorismo e l'approccio regionale: il Mediterraneo

Anche in materia di lotta al terrorismo la condizionalità politica presenta forme, efficacia e applicazioni eterogenee, che in questo caso sembrano dipendere in gran parte dalle strategie elaborate per le diverse aree geografiche con cui essa si relaziona.

Ciò rende opportuno, dunque, evidenziare l'approccio regionale dell'Unione europea e gli accordi interregionali, muovendo dalla classificazione degli accordi di associazione operata sulla base di criteri geografici¹²⁶. In particolare, ai fini del nostro discorso, è

¹²³ Si ricorda che tali obblighi sono: l'attuazione della risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; lo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e sulle loro reti di sostegno; lo scambio di opinioni sui mezzi e sui metodi utilizzati per contrastare il terrorismo.

¹²⁴ Si veda quanto detto riguardo alle sanzioni nel diritto dell'UE nella nota 36.

¹²⁵ Sul valore della prima versione della clausola "diritti umani e democrazia" si rinvia alla bibliografia citata alla nota 12.

¹²⁶ Sulla classificazione degli accordi sulla base di criteri geografici si veda: B. FLAMAUD-LEVY, *Essai de typologie des accords externes de la Communauté*, in M.C.C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association*, cit., p. 63 ss.

necessario prendere in analisi l'area geografica del Mediterraneo, sia perché viene in rilievo a proposito dell'oggetto di questo lavoro (l'accordo di associazione con la Siria), sia perché l'area del Mediterraneo è quella che ha maggiormente influenzato lo sviluppo della GAI e della cooperazione di polizia in Europa in tema di lotta al terrorismo¹²⁷.

L'area del Mediterraneo, negli ultimi quindici anni, è stata oggetto di alcune importanti iniziative, quali il partenariato Euro-Mediterraneo (Pem), la Politica Europea di Vicinato (Pev) e l'Unione per il Mediterraneo (UpM). L'insieme di tali iniziative testimonia come l'UE preferisca le iniziative regionali e collettive, che creino specifici *framework* cui ricollegare gli accordi di associazione stipulati con i singoli paesi.

Il Pem¹²⁸, nato con l'obiettivo di stabilire un quadro di dialogo e cooperazione fra le due sponde del Mediterraneo simile a quello dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (Osce), pur non avendo realizzato completamente il suo obiettivo principale (afferinarsi, appunto, come strumento di governo della sicurezza e dei rapporti politici nel Mediterraneo), è riuscito a produrre, sia pure con grande fatica, alcuni documenti condivisi. Tra questi, uno dei più importanti è sicuramente il *Codice di condotta sulla lotta al terrorismo*, approvato in occasione del vertice euro-mediterraneo dei capi di Stato e di governo di Barcellona, del 28 novembre 2005¹²⁹. Scritto da diplomatici britannici, il Codice di condotta sulla lotta al terrorismo, primo nel suo genere, unisce gli Stati membri in una sorta di "lega internazionale di lotta al terrorismo" nella regione¹³⁰, che impegna le Parti ad agire nella cornice delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla lotta al terrorismo ed incoraggia a ratificare le tredici Convenzioni dell'ONU sul terrorismo, a rifiutare asilo ai terroristi, a condividere esperienze e informazione, nonché ad avviare iniziative di cooperazione tra ministeri degli Interni e forze di sicurezza dei trentacinque paesi euro-mediterranei¹³¹. Il Codice, tuttavia, senza volerne sminuire la portata innovativa, presenta quanto meno due limiti a cui si deve accennare. In primo luogo, non prevede una definizione legale di atti terroristici e neanche una definizione generale di terrorismo, viceversa, esso sembra inserirsi nella tradizionale linea diplomatica di agganciare l'attività dei contesti regionali alla strategia elaborata dalle Nazioni Unite che, va ricordato, non ha

¹²⁷ Sulle influenze dei pericoli terroristici provenienti dall'area del Mediterraneo sul processo integrativo del settore penale europeo, e sull'emersione della dimensione esterna della lotta al terrorismo, si vedano: A. BIAD, *The Political and security partnership and its influence on stability in the Mediterranean region*, Engman and Davidson ed., 2002; F. BICCHI, *European foreign policy making toward the Mediterranean*, New York, 2007; G. JOFFÉ, *The European Union, democracy and counter-terrorism in the Maghreb*, in *JCMS*, 2008, pp. 147-171; D. SPENCE, *The European Union and Terrorism*, London, 2008; A. SERRANÒ, *Le armi razionali contro il terrorismo. La sfida delle democrazie di fronte alla violenza terroristica*, Milano, 2009; G. SOLTAN, *Southern Mediterranean Perceptions and Proposal for Mediterranean Security*, EuroMeSCo Brief 8 (2004); E.B. LANDAU, A. FOUAD, *Regional Security Dialogue and Cooperation in the South: Exploring the Neglected Dimension of Barcelona*, EuroMeSCo Paper 48 (2006); M. VEGETTI, *Una geopolitica immaginaria del Mediterraneo*, in *Impresa&Stato*, 2009-2010 n. 87, p. 19 ss; S. WOLFF, *The externalization of Justice and Home Affairs to the southern neighbors: the EU dilemmas in the fight against terrorism*, in *The Euro MeSCo annual conference 2006 "Paths to democracy and inclusion within diversity"*, October 2006; S. WOLFF, *The Mediterranean Dimension of EU Counter-terrorism*, in *JEI*, 2009 (1), pp. 137-156; N. PARISI, *Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino del Mediterraneo*, in E. TRIGANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit., pp. 363-402.

¹²⁸ Fra il 1995 e il 2004 la politica mediterranea dell'Unione Europea si è realizzata soprattutto attraverso il Partenariato Euro-Mediterraneo (Pem), lanciato a Barcellona e noto per questo anche come processo di Barcellona. Il Pem presenta un carattere collettivo ed è competente per le materie politiche e di sicurezza e le relazioni socio-culturali di cui si occupano prevalentemente i governi. Le principali tappe di tale politica possono essere riassunte in alcuni punti: la Dichiarazione di Barcellona dà vita al Pem (novembre 1995); la creazione del Fondo Euro-Mediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP), quale strumento della Banca Europea per gli Investimenti (ottobre 2002); l'istituzione della Fondazione Euro-Mediterranea per il dialogo tra le culture (aprile 2002); la costituzione dell'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (ApeM), costituita da membri dei Parlamenti dei paesi membri del partenariato e del Parlamento europeo (dicembre 2003); l'adozione del *Codice di Condotta Euromed sulla lotta al terrorismo* (novembre 2005). Sul Partenariato Euro-Mediterraneo la bibliografia è molto vasta. A riguardo si vedano a titolo esemplificativo: A.G. BRAUCH, A. MARQUINA, A. BIAD, *Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century*, Houndmills, 2000; S. MARCHISIO, *Aspetti giuridici del Partenariato euro-mediterraneo*, Milano, 2001.

¹²⁹ Cfr. *Council of the European Union, 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Barcelona, 27 and 28 November 2005*, Brussels, 1507505 (Press 328), del 28 novembre 2005.

¹³⁰ Cfr. F. REINARES, *The Mediterranean region and International terrorism: a new framework for cooperation?*, in *Real Instituto Elcano: ARI*, 2006, p. 149 ss.

¹³¹ Quest'ultimo punto è uno dei pochi che ha visto l'unanime appoggio, per la prima volta, da parte di arabi e israeliani.

ancora prodotto uno strumento convenzionale che contenga una definizione di terrorismo per la grande generalità degli Stati¹³². Quindi, considerato anche che proprio nell'area euro-mediterranea si confrontano le due anime che fino ad oggi hanno impedito la stipulazione di una Convenzione universale sul tema¹³³, l'*Euro-Mediterranean Code* tende a essere considerato come un ennesimo atto rappresentativo della situazione di paralisi della Comunità internazionale sulla questione definitoria dei fatti di terrorismo, anche se in dottrina non manca chi giunge a una diversa valutazione¹³⁴. Il secondo limite, infine, è riconducibile al fatto che l'*Euro-Mediterranean Code* sembra che ponga un generico invito alla ratifica delle risoluzioni delle Nazioni Unite e del suo Consiglio di Sicurezza, piuttosto che un vero e proprio obbligo¹³⁵.

Per quanto riguarda la Pev¹³⁶, ad essa possono essere ricondotti i principali strumenti di assistenza tecnica e finanziaria alla lotta al terrorismo. L'assistenza tecnica, in particolare, è programmata attraverso l'*ENP action plan* e i *MEDA/JHA programs*¹³⁷, che sono completati dallo strumento per la stabilità (IfS), che predispone «*misure di sostegno concernenti lo sviluppo e il potenziamento della legislazione antiterrorismo, l'applicazione e la pratica del diritto finanziario, del diritto doganale e del diritto dell'immigrazione nonché lo sviluppo di procedure internazionali per l'applicazione della legge*»¹³⁸.

Infine, per quanto riguarda l'UpM, iniziativa maturata al di fuori del quadro normativo dell'Unione europea e solo in seguito ricondotta al suo interno e posta come continuazione della PEM¹³⁹, non sembra intenzionata a condurre vere e proprie politiche in

¹³² Parte della dottrina ha sostenuto che una definizione di terrorismo si può ottenere indirettamente dall'*International Convention for the suppression of the financing of terrorism* (c.d. Convenzione "financing"), aperta alla firma il 10 dicembre 1999 nel quadro delle Nazioni Unite. Sul punto si veda: A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *RDI*, 2004, p. 5 ss.

¹³³ In particolare, si confrontano, da una parte Lega degli Stati arabi, Organizzazione della Conferenza islamica e Organizzazione per l'unità africana (oggi Unione africana), e dall'altro lato, l'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea. Il primo gruppo di organizzazioni ha prodotto tre diversi strumenti convenzionali di respiro generale (la Convenzione araba sulla repressione del terrorismo, Il Cairo 22 aprile del 1998; la Convenzione sulla lotta contro il terrorismo, Ouagadougou 1 luglio 1999; la Convenzione sulla prevenzione e la repressione del terrorismo, Algeri 14 luglio 1999) che accolgono una definizione di terrorismo per certi versi molto simile a quella stabilita dai corrispettivi strumenti adottati nel quadro del secondo gruppo di organizzazioni. Tuttavia, il gruppo "extraeuropeo" è concorde nell'escludere esplicitamente dal proprio perimetro le guerre di liberazione nazionale, diversamente dalle iniziative di matrice europea che, invece, tacciono sul punto, utilizzando la tecnica di stabilire a carico delle Parti contraenti obblighi di criminalizzazione di certe condotte, senza definirne i contenuti e, quindi, lasciando irrisolto il nodo della qualificazione della condotta stessa. L'unico strumento che detta una definizione sufficientemente precisa di terrorismo è la già citata Decisione quadro *sulla lotta al terrorismo* (2002/475/GAI), così come integrata dalla decisione quadro 2008/919/GAI.

¹³⁴ Una diversa valutazione si può leggere in N. PARISI, *Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino del Mediterraneo*, cit., pp. 379-382. In particolare, l'autrice prende in considerazione un dato testuale e uno ambientale. Sulla base di un elemento testuale, ricavato da due passi del documento, si deduce l'intenzione di voler riferire la condanna del terrorismo anche alle condotte tenute in conflitti bellici e in guerre di liberazione nazionale. Sulla base di un dato ambientale, riferito al "processo di Barcellona" e all'Unione per il Mediterraneo, muovendo dal presupposto che l'azione dell'Unione sia rispettosa del principio di coerenza, si ricava che la definizione di terrorismo accolta nell'Unione europea non potrà non influenzare l'approccio dei *partners* dell'Unione per il Mediterraneo, ponendo, in altre parole, la Decisione quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI come fonte interpretativa degli atti elaborati nelle sede di concertazione euro-mediterranea.

¹³⁵ Cfr. S. WOLFF, *The Mediterranean Dimension of EU Counter-terrorism*, cit., p. 147.

¹³⁶ Dopo l'allargamento dell'UE nel 2004, i paesi sud-mediterranei facenti parte del Pem sono stati inclusi anche nella nuova Politica Europea di Vicinato (Pev) accanto a quelli dell'Europa orientale restati fuori dall'UE. La Pev, o ENP secondo l'acronimo inglese, ha un carattere bilaterale e si occupa essenzialmente delle materie comprese nel secondo pilastro della Dichiarazione di Barcellona (le relazioni economiche), materie prevalentemente gestite dalla Commissione. Tra i tanti contributi sulla Pev, si veda a titolo esemplificativo: CREMONA, HILLON, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, in *EUI Working Paper – Law* n. 2006/39.

¹³⁷ Sull'impegno finanziario e sui paesi destinatari dei programmi di assistenza si vedano i rapporti ufficiali della Direzione generale giustizia e affari interni: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm.

¹³⁸ Cfr. art. 4, *para. 1, lett. a*, Regolamento (CE) n. 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, *che istituisce uno strumento per la stabilità*, cit.

¹³⁹ Sull'Unione per il Mediterraneo si vedano: R. ALIBONI, *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: Gli aspetti politici*, in *Servizio studi, Senato della Repubblica, servizio affari internazionali*, n° 85 gennaio 2008; N.J. BANDARRA., *Quelle Union pour la Méditerranée?*, in *RMC*, 2008, p. 370 ss; V. HUET., *L'Union pour la Méditerranée: gage de stabilité régionale?*, in *RDPSP*, 2009, pp.

materia di lotta al terrorismo, ma dovrebbe sviluppare progetti, di cui al momento, forse anche per il breve tempo di vita dell'accordo, si hanno scarse tracce¹⁴⁰.

Tentando una valutazione d'insieme, anche in materia di lotta al terrorismo non sembra che l'UE abbia elaborato strategie regionali che prevedano forme di condizionalità politica che vadano al di là di un'attività positiva, di stimolo e di promozione, supportata da programmi di assistenza tecnica e finanziaria.

13. (segue) L'inserimento della clausola "antiterrorismo" nell'accordo siriano

L'accordo di associazione UE/Siria in materia di lotta al terrorismo, così com'è accaduto in materia di diritti umani e di non proliferazione, segna un punto di sviluppo importante verso l'applicazione uniforme e coerente della condizionalità politica, poiché ha inserito un titolo dedicato alla lotta al terrorismo, all'interno del quale è contenuta la clausola antiterrorismo nella formula *standard* prevista dalla *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo* del Consiglio europeo del marzo del 2004.

In particolare, ai sensi dell'art. 120 dell'accordo di associazione UE/Siria, contenuto nel Titolo IX¹⁴¹, «*le parti convengono di cooperare per la prevenzione e la repressione di atti di terrorismo, in conformità con le convenzioni internazionali, pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite e con le loro rispettive legislazioni e regolamenti. Essi procedono in tal senso, in particolare: (a) nel quadro della piena attuazione della risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e delle altre pertinenti risoluzioni dell'ONU, e delle convenzioni degli strumenti internazionali applicabili; (b) allo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e sulle loro reti di sostegno, di comune accordo e in conformità con il diritto internazionale e nazionale; e (c) allo scambio di opinioni sui mezzi e sui metodi utilizzati per contrastare il terrorismo, anche nel campo della formazione tecnica, e dello scambio di esperienze in materia di prevenzione del terrorismo*». La clausola in commento, così come prevista dal Consiglio europeo del marzo del 2004, rende esplicita l'assunzione, da parte del governo siriano, di almeno tre obblighi: la piena attuazione della risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, delle altre pertinenti risoluzioni dell'ONU e delle convenzioni degli strumenti internazionali applicabili¹⁴²; lo scambio d'informazioni sui gruppi terroristici e sulle loro reti di sostegno; lo scambio di opinioni sui mezzi e sui metodi utilizzati per contrastare il terrorismo.

La risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1373 (2001), esplicitamente citata dall'art. 120 dell'accordo di associazione UE/Siria, in particolare, è gravida di implicazioni normative, poiché la sua piena attuazione comporterebbe l'elaborazione di una specifica legislazione antiriciclaggio¹⁴³ e modifiche di rilievo in campo penale e amministrativo¹⁴⁴. Il

197-216; A. DI STASI, *La sécurité régionale dans l'espace euro-méditerranéen. Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée*, in RJO, 2010 (2); BASSEM KARRAY, *L'évolution du partenariat euro-méditerranéen*, cit., pp. 750-770; S. CAFARO, *Un primo sguardo all'Unione per il Mediterraneo: luci e ombre*, in E. TRIGANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit., pp. 543-559; A. DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale "modello" di organizzazione delle relazioni tra stati*, in *Idem*, pp. 561-583; S. CAFARO, *L'Unione per il Mediterraneo*, in *St. int. eur.*, 2010, p. 105 ss.

¹⁴⁰ Dall'analisi delle Carte istitutive dell'UpM, pur avendo quest'ultima recepito l'*acquis* del processo di Barcellona, non si rilevano riferimenti a politiche, ma a progetti che rientrerebbero in quattro aree prioritarie, tra le quali vi è un'area dedicata al tema della sicurezza e al terrorismo. Sul punto si veda la bibliografia citata nella nota precedente.

¹⁴¹ Nell'accordo di associazione stipulato nel 2004, l'articolo in questione era il 119, sempre all'interno del Titolo IX.

¹⁴² Tra le altre pertinenti risoluzioni dell'ONU spiccano per importanza le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1269 (1999) e 1368 (2001).

¹⁴³ Secondo le indicazioni fornite dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza, gli Stati dovrebbero varare una legislazione antiriciclaggio idonea a: (a) prevenire e reprimere il finanziamento degli atti terroristici; (b) prevedere come reato la provvista o la raccolta, con ogni mezzo, direttamente o indirettamente, da parte di loro cittadini o nei loro territori, di fondi che si preveda di utilizzare o di cui si sa che saranno utilizzati per commettere di atti terroristici; (c) congelare senza ritardi i fondi e altri strumenti finanziari o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o che partecipano o facilitano la realizzazione di atti terroristici; di enti appartenenti o controllati direttamente o indirettamente da tali persone; e di persone e entità agenti per conto o sotto la direzione di tali persone e enti, compresi i proventi derivati o generati da proprietà possedute o controllate direttamente o indirettamente da tali persone e da altre persone e entità associate; (d) proibire ai loro cittadini o a qualunque persona o entità all'interno del proprio territorio di rendere disponibili, direttamente o indirettamente, fondi, strumenti finanziari o risorse economiche o finanziarie o altri

riferimento alle “altre risoluzioni dell’ONU”, inoltre, implicherebbe anche la partecipazione attiva della Siria alla *Global Counter-Terrorism Strategy* delle Nazioni Unite e al *Plan of Action* che ne è scaturito¹⁴⁵, che si tradurrebbe, limitandoci alle conseguenze più importanti e immediate, nell’adesione ai progetti di assistenza tecnica e ai programmi di *capacity-building* (particolarmente attivi nelle aree portuali, marittime e della sicurezza aerea civile), ai sistemi d’informazione in materia di lotta al terrorismo creati dal Consiglio di Sicurezza e dai suoi organi sussidiari che si occupano di lotta al terrorismo, ed altresì al *Counter-Terrorism Implementation Task Force*, incaricato di garantire il coordinamento e la coerenza complessiva del contro-terrorismo.

Per quanto riguarda i tempi e le modalità di applicazione e d’esecuzione la clausola “antiterrorismo” dell’accordo siriano è perfettamente in linea con la prassi seguita nei più recenti accordi di associazione in funzione di pre-adesione, pertanto valgono le considerazioni fatte a riguardo nelle pagine precedenti.

Tenuti presenti i limiti della clausola in commento di cui abbiamo detto nelle pagine precedenti, legati alla sua mancata configurazione come elemento essenziale dell’accordo e ad una dimensione sanzionatoria più che residuale, se si considera la prassi seguita nella generalità degli accordi di associazione, la stessa presenza della clausola “antiterrorismo” rappresenta uno sviluppo importante nell’integrazione della lotta al terrorismo nei rapporti negoziali dell’Unione. In particolare, anche se la clausola “antiterrorismo” non è una novità assoluta nel panorama degli accordi di associazione euro-mediterranei, giacché l’art. 120 dell’accordo UE/Siria riproduce fedelmente il testo dell’art. 90 dell’accordo di associazione UE/Algeria¹⁴⁶ e un richiamo alla lotta al terrorismo è contenuto anche nell’art. 59 dell’accordo di associazione UE/Egitto¹⁴⁷, non mancano le novità. In particolare, rispetto all’accordo algerino, che inserisce l’articolo dedicato alla lotta al terrorismo all’interno del Titolo dedicato alla giustizia, agli affari interni e alla lotta al crimine organizzato, l’accordo di associazione UE/Siria dedica alla lotta al terrorismo un titolo specifico e, allo stesso tempo, arricchisce il titolo dedicato alla giustizia e alla lotta al crimine organizzato di una disposizione dedicata al riciclaggio di denaro sporco¹⁴⁸. L’articolo 59 dell’accordo

servizi connessi, a beneficio delle persone che commettono o tentano di commettere o facilitano o partecipano alla realizzazione di atti terroristici, di enti posseduti o controllati, direttamente o indirettamente, da tali persone e di persone e enti agenti in nome o sotto la direzione di tali persone. Sulla lotta al finanziamento del terrorismo, in generale, e sulle ricadute normative in materia di antiriciclaggio della risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza ONU, in particolare, si veda AA.VV., *La lutte contre le financement du Terrorisme: Perspective transatlantique*, a cura di J.M. SOREL, in *CabInt*, 2009 (21).

¹⁴⁴ Nello specifico, la Siria dovrebbe apportare le necessarie modifiche legislative e regolamentari idonee a: a) rifiutare di dare asilo a coloro che finanziano, organizzano, sostengono o commettono atti terroristici, o forniscono rifugio agli autori di tali atti; b) impedire che coloro che finanziano, pianificano, facilitano o commettono atti terroristici utilizzino il proprio territorio per commettere tali atti contro altri Stati o contro i cittadini di altri Stati; c) assicurare che ogni persona che contribuisca al finanziamento, organizzazione, preparazione o perpetrazione di atti terroristici o che fornisca un appoggio ad atti terroristici sia consegnata alla giustizia, e assicurare che, in aggiunta ad ogni altra misura contro tali individui, gli atti terroristici vengano considerati delitti di natura grave nelle leggi e regolamenti nazionali e che la pena prevista rifletta la gravità di tali atti; d) offrire reciprocamente la massima assistenza nelle indagini giudiziarie penali o di altro tipo relative al finanziamento o al sostegno agli atti terroristici, inclusa l’assistenza per ottenere prove in loro possesso necessarie ai procedimenti; e) impedire i movimenti di terroristi o gruppi di terroristi, istituendo efficaci controlli alle frontiere e controlli al momento dell’emissione dei documenti di identità e dei documenti di viaggio, nonché adottando misure per prevenire la contraffazione, l’alterazione o l’uso fraudolento dei documenti di identità e dei documenti di viaggio.

¹⁴⁵ Si tratta di un’iniziativa avviata nel 2006 dall’Assemblea delle Nazioni Unite. Cfr. *Resolution adopted by the General Assembly, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, del 20.09.2006, A/RES/60/288.

¹⁴⁶ Cfr. ARTICLE 90: *Fight against terrorism In accordance with the international conventions to which they are party and with their respective laws and regulations, both Parties agree to cooperate with a view to preventing and penalising acts of terrorism: – through the implementation in its entirety of United Nations Security Council resolution 1373 and other related resolutions; – through the exchange of information on terrorist groups and their support networks in accordance with international and national law; – by pooling experience of means and practices for combating terrorism, including experience in the technical and training fields.*

¹⁴⁷ Cfr. ARTICLE 59 *Fight against terrorism In accordance with international conventions and with their respective national legislation, the Parties shall co-operate in this field and focus in particular on: - exchange of information on means and methods used to counter terrorism; - exchange of experiences in respect of terrorism prevention; - joint research and studies in the area of terrorism prevention.*

¹⁴⁸ L’articolo dedicato al riciclaggio di denaro sporco è il 117, che così recita: *Money-laundering 1. The Parties agree on the necessity of making every effort and cooperating in order to prevent their financial systems from being used to launder the proceeds from criminal activities in general and from offences related to illicit drugs and psychotropic substances in particular. 2. Cooperation in this area may include*

UE/Egitto, inoltre, pur operando un riferimento alla lotta al terrorismo, presenta una formulazione generica e priva del riferimento alla Risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La posizione della Siria assume maggiore risalto se si considera che l'inserimento di un titolo dedicato alla giustizia agli affari interni e alla lotta al crimine organizzato all'interno degli accordi euro-mediterranei, si configura quasi come un'eccezione: disposizioni di questo tipo, ad esempio, sono del tutto assenti negli accordi euro-mediterranei stipulati, in tempi relativamente recenti, con il Marocco, la Tunisia, la Giordania, Israele e la Palestina.

14. Conclusioni

Dall'analisi delle clausole di condizionalità politica operata attraverso il prisma degli accordi di associazione, e in particolare attraverso l'uso che di tali clausole si è inteso fare all'interno del nuovo accordo di associazione siriano, possiamo sinteticamente affermare che la condizionalità politica ha rotto gli argini del semplice dialogo e della cooperazione, potenziando così le capacità dell'UE d'incidere sulla politica interna ed estera dei paesi terzi associati. Tale sviluppo si è realizzato grazie al fatto che le istituzioni europee, ed in particolare il Parlamento europeo, si sono mossi lungo le linee tracciate dai principi che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'UE, prospettando così per quest'ultima un ruolo sullo scenario internazionale che va ben oltre lo stereotipo di semplice potenza economica e commerciale.

Che le clausole di condizionalità politica abbiano rotto gli argini del semplice dialogo e della tradizionale cooperazione in settori "critici", quali la non proliferazione o la democraticità dei sistemi politici, è comprovato dal fatto che, attraverso una loro interpretazione e applicazione secondo la prassi di preadesione, l'Unione europea ha precisato gli interventi specifici che i paesi associati devono compiere per assolvere agli obblighi che discendono dalle clausole in commento, sottraendone così la definizione al dialogo e alla negoziazione tra le Parti. Nel caso di specie, ad esempio, il governo siriano, alla luce delle clausole di condizionalità, con la firma dell'accordo di associazione s'impegnerebbe a liberare centinaia di prigionieri politici; celebrare *ex novo* migliaia di processi a carico di presunti oppositori politici; rendere effettiva la revoca dello stato d'emergenza in vigore dal 1963 e formalmente abrogato nell'aprile 2011; partecipare ai principali strumenti di controllo delle ADM; istituire un effettivo sistema di controllo delle esportazioni di prodotti nucleari e della tecnologia *dual-use*; attuare la risoluzione 1373 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che, come abbiamo visto, è gravida di precise conseguenze normative nel settore penale, amministrativo e bancario.

Tuttavia, le clausole di condizionalità politica non segnano ancora il definitivo superamento del carattere cooperativo e di semplice dialogo degli obblighi che il rapporto associativo produce nei settori di riferimento delle clausole politiche. Ciò alla luce della natura degli atti che sanciscono il processo d'attuazione delle clausole politiche e della loro disomogenea e incompleta qualificazione come "condizione preliminare" e come "elemento essenziale" dell'accordo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va rilevato che ai Consigli d'associazione non è attribuita la possibilità di adottare atti di natura vincolante nelle materie ricoperte dalle clausole politiche, quindi, la pianificazione e la progettazione degli atti necessari alla loro esecuzione sono predisposte con gli *action plans* adottati annualmente mediante raccomandazioni. Dunque, pur assumendo obblighi specifici, inserendo le disposizioni

administrative and technical assistance with the purpose of developing the implementation of regulations and efficient functioning of mechanisms to combat money laundering in line with accepted international standards, including the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF).

necessarie per il loro assolvimento in strumenti internazionali di *soft law*, quali gli *action plan*, non può non ottenersi una relativizzazione di fatto degli stessi obblighi assunti dagli Stati associati.

In secondo luogo, la qualificazione come “condizione preliminare” avviene solo per la clausola “diritti umani e democrazia”, garantendo così solo con riferimento alle violazioni degli obblighi in essa contenuti la possibilità dell’UE di procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell’accordo. Le altre due clausole, quella “non proliferazione” e “antiterrorismo”, sono entrambe condizioni “propriamente dette”, per le quali non si è ancora adottata la prassi di autorizzare la firma dell’accordo, stabilendone contestualmente l’applicazione provvisoria, cosicché in caso di una loro violazione l’UE non può minacciare di procrastinare o rifiutare il perfezionamento dell’accordo, ma può solo ricorrere ai meccanismi di consultazione previsti dalle clausole complementari di denuncia e non esecuzione dell’accordo. In ogni caso, la dimensione del dialogo e della concertazione politica mantiene un ruolo centrale, considerato che le clausole complementari di sospensione e denuncia dell’accordo prevedono, in primo luogo, procedure di consultazione e risoluzione negoziale delle eventuali violazioni.

Infine, la stessa possibilità di ricorrere ai meccanismi di sospensione e denuncia dell’accordo è limitata, poiché la qualificazione delle clausole come “elemento essenziale” dell’accordo è tutt’altro che omogenea. La clausola di non proliferazione, infatti, è apparentemente configurata come elemento essenziale dell’accordo limitatamente al primo paragrafo, cosicché, in caso di mancato ottemperamento del secondo paragrafo della clausola, che definisce il suo campo d’applicazione in modo preciso e circoscritto, si prospetta la concreta possibilità che le istituzioni europee e gli Stati membri non potranno ricorrere alle clausole complementari di sospensione e denuncia dell’accordo. La clausola “antiterrorismo”, invece, non è affatto qualificata come elemento essenziale dell’accordo, quindi viene a mancare il richiamo diretto al principio *inadimplendi non est adimplendum* e la stessa possibilità di ricorrere alle clausole generali di sospensione e denuncia dell’accordo, potendo così l’Unione ricorrere solo alle tradizionali attività sanzionatorie.

Le clausole di condizionalità, dunque, non stravolgono la natura cooperativa dei rapporti associativi nei settori politici, ma ne ridimensionano la portata prevedendo obblighi precisi che varcano i confini del semplice dialogo e della tradizionale cooperazione, indirizzando in modo deciso gli esiti cooperativi e riducendo i margini delle negoziazioni tra le Parti all’interno del quadro istituzionale che discende dagli accordi. Nel caso siriano, infatti, l’Unione europea e i suoi Stati membri richiedono l’assunzione, da parte dello Stato associato, di obblighi ben precisi che vanno ben oltre la leale cooperazione e il dialogo politico, e che ne orienteranno la politica estera e quella interna con margini di manovra e di discrezionalità ben più ristretti rispetto a quelli concessi agli altri Stati della sponda sud del Mediterraneo, Parti del nuovo corso del Processo di Barcellona.

Sulla base del nuovo utilizzo delle clausole di condizionalità politica, basato sulla prassi maturata nei casi di preparazione all’adesione, dunque, possiamo affermare che l’Unione europea, lì dove vi sia la volontà politica, si stia dotando di strumenti giuridici esterni tali da determinare un’evoluzione del rapporto associativo da semplice integrazione economica, perseguita con varie formule e supportata da solidi programmi di assistenza tecnica e finanziaria nei settori politico e sociale, ad un’integrazione più ampia e complessa, capace d’indirizzare la politica interna ed estera dei paesi associati, ridefinendo così anche il proprio ruolo sullo scenario internazionale.

In conclusione, il ruolo che l’Unione europea può svolgere e che in parte sta già svolgendo sullo scenario internazionale, va chiaramente ben oltre quello di semplice attore commerciale ed è in parte riconducibile a quello di “*implementing Agency*” delle Nazioni Unite

e di strumento di governo multilaterale¹⁴⁹, che sta emergendo attraverso il continuo, quanto lento e spesso incostante, sviluppo degli strumenti esterni disponibili alle istituzioni europee. Dallo sviluppo di tali strumenti dipende l'emersione graduale e in parte silenziosa dell'Unione europea quale soggetto di diritto internazionale dotato altresì di una propria identità politica, cui gli Stati membri e le stesse Nazioni Unite potranno (e dovranno) affidarsi in futuro sempre in misura maggiore per poter stabilizzare specifiche aree geografiche e, nel caso di specie, l'area mediorientale e il bacino del Mediterraneo.

¹⁴⁹ Si veda, tra tutti e a titolo esemplificativo, L. S. ROSSI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumento di governo multilaterale*, Milano, 2006.