

IL PENSIERO FEDERALISTA

BOLLETTINO DELL'ISTITUTO SICILIANO DI STUDI EUROPEI E FEDERALISTI "MARIO ALBERTINI"

Le Politiche dell'Unione

L'Unione europea fra politica di vicinato e terrorismo internazionale*

Elio Scaglione

Sommario: 1. - *Analisi del tema e primo inquadramento della materia.* 1.1- *In particolare: elementi di collegamento fra politica di vicinato coi Paesi del bacino del Mediterraneo e fenomeno del terrorismo internazionale.* 1.2 – *Notazioni sul “terrorismo”.* 1.3 – *Situazione degli Stati dell'Europa centroorientale e politica di vicinato.* 1.4 - *Le relazioni internazionali con l'Unione Europea: la politica di vicinato.* 2. – *Con la “politica di vicinato”, l'Unione Europea sembra esprimere un aspetto della Politica estera.* 2.1.- *In relazione a come viene svolta, la politica di vicinato può assumere la funzione di promozione dell'integrazione.* 3. – *Quali accordi e attività realizzano una politica di vicinato.* 3.1- *Le finalità sostanziali degli accordi di vicinato.* 3.2 - *In particolare: i rapporti di vicinato-orientale.* 3.3 - *Gli accordi con i Paesi Mediterranei.* 4. - *Prospettive diverse di sviluppo di una politica estera ai margini dell'Unione Europea.* 5. - *Difficili circostanze – fra migrazioni e minaccia del terrorismo - richiedono una svolta nella politica estera dell'UE.*

1. Analisi del tema e primo inquadramento della materia

Partiamo, com'è giusto, dall'analisi del tema che siamo chiamati a discutere, e quindi, innanzi tutto, cerchiamo di capire che cos'è la politica cosiddetta “di vicinato” dell'Unione Europea. In una prima approssimazione, possiamo intenderla come un particolare aspetto delle relazioni internazionali intrattenute dall'Unione stessa nei riguardi di quegli Stati che rispetto ad essa si trovano in posizione di contiguità territoriale. Tenendo nel debito conto la disposizione normativa che specificatamente le prevede - costituita dall'art. 8, primo e secondo paragrafo, del vigente Trattato sull'Unione Europea, nella versione consolidata dopo il Trattato di Lisbona - la quale detta, sia pure nelle linee generali, una particolare disciplina per siffatta circostanza, possiamo intanto genericamente definirle (secondo la qualificazione testuale adoperata nel citato articolo) come “relazioni privilegiate” con i Paesi “limitrofi” dell'Unione. Vedremo più avanti come questa qualificazione avvalori la funzione dei relativi interventi – definiti “azioni in comune” - proprio in ragione della loro qualità, che si deve ritenere atta a privilegiare.

Va subito notato, intanto, il rilievo di rango costituzionale dato alla citata norma, che risulta collocata al di fuori del quadro normativo che lo stesso Trattato stabilisce, nel successivo Titolo V, per regolamentare la presenza e l'attività dell'Unione sulla scena internazionale. Questo risalto conferisce indubbiamente un significato politico particolare al tipo di accordi specifici in forza dei quali le *relazioni di vicinato* vengono concordate; trattasi di accordi, finalizzati comunque alla cooperazione internazionale, che tuttavia non sembrano rientrare perfettamente nell'ampia tipizzazione di tutti gli altri accordi internazionali che l'Unione può stringere, e in base ai quali sono raggruppate le numerose finalità enunciate nel successivo art. 21 del citato Titolo V; finalità piuttosto ampie, che consentono all'Unione di portare avanti una politica d'interventi eterogenei, anch'essa in tema di cooperazione internazionale (complessivamente definita “Azione esterna”), ma che, normativamente parlando, non danno luogo a relazioni “privilegiate”.

Va infine considerata una terza specifica legislazione, anch'essa contenuta nello stesso Titolo (Capo 2, artt. 23-41), volta a disciplinare un'altra specifica politica, variamente articolata ed esplicitamente

* Si tratta della relazione che il Direttore del nostro Istituto, ora anche presidente del MFE-Sicilia, ha tenuto al Seminario su Le sfide della politica internazionale e il ruolo dell'Unione europea, svoltosi a Chiesanuova di Valderice (Trapani) lo scorso 31 maggio 2015.

intitolata “Politica estera e di sicurezza comune”. Ciò stante, sotto un profilo di sistematica legislativa, il risultato di tutta questa normazione in materia di attività diciamo così esterna dell’Unione, ci pare alquanto disomogeneo; motivo per cui soccorre in qualche modo il rimedio che a tal riguardo lo stesso legislatore dei Trattati si è preso cura di escogitare, attribuendo, con l’art. 22 del più volte citato Titolo V, direttamente al Consiglio Europeo, cioè al vertice politico istituzionale dell’Unione, una funzione di armonizzazione, secondo me d’intonazione restrittiva, con l’affidargli il compito di individuare gli interessi e gli obiettivi strategici da attuare, purché coerenti coi principi ispiratori delle le varie finalità che con la sua “azione esterna” l’Unione vuol perseguire.

Fatte queste indispensabili precisazioni testuali, la politica di vicinato, quindi, proprio perché posta in particolare evidenza fra le politiche attuative degli accordi internazionali conclusi dall’Unione, richiama l’attenzione dell’interprete circa la *ratio che giustifica la normazione specifica*, tanto più se tale specificità spicca in quanto segno non solo di una distinzione evidente nell’impianto normativo, ma – secondo me – anche di una revisione della preesistente impostazione di tutta la materia. Come nei dettagli la politica di vicinato sia stata in concreto attuata – o potrà esserlo, anche a riguardo dei suoi prevedibili sviluppi - ci intratterremo tra breve, cominciando fin d’ora a distinguerla in due grandi settori: uno concernente i rapporti coi Paesi quasi tutti a Sud del bacino del Mediterraneo, e un altro coi Paesi dell’Est europeo.

1.1 - (*In particolare: elementi di collegamento fra politica di vicinato coi Paesi del bacino del Mediterraneo e fenomeno del terrorismo internazionale*). Poiché il tema affidatoci sollecita, inoltre, qualche riflessione circa l’indubbia problematicità che investe le relazioni di vicinato in relazione ad altri fenomeni concomitanti sul piano internazionale che in vario modo potrebbero influenzarle, quali per esempio il terrorismo internazionale, oggi sempre più presente anche in Europa, diciamo subito in generale che il terrorismo è frutto d’insofferenza di frange eversive; talvolta rappresenta lo sbocco anarchico di una minoranza ideologica, tal altra – come nel caso del terrorismo qui richiamato – è di portata internazionale proprio nel senso che non appare collegato a situazioni locali, ma ha una matrice ideologico-politica alimentata da secolari ambizioni di supremazia etnico-religiosa e di espansionismo nazionalistico. Quest’ultimo tipo viene comunemente indicato come “terrorismo islamico” in quanto esplicitamente vanta tale ispirazione di carattere religioso e agisce militarmente, attivando lo *jihad* (Cor. 2.29).

Tutto ciò non esclude che a fronte di certi fenomeni di carattere eversivo ci possa essere una mescolanza di concause con esiti rivoluzionari, quale può rintracciarsi fra i moti insurrezionali di evidente matrice rivendicazionista (di un assetto più democratico e di un miglioramento socio-economico della convivenza civile, come quelli verificatisi nel 2010 in alcuni Paesi nord africani e medio orientali - la Tunisia, la Libia, l’Algeria, l’Egitto, l’Iraq, la Siria - tutti comunemente appellati con la locuzione giornalistica di “*Primavera arabe*”), e l’appoggio destabilizzante, anche armato, che gli stessi fenomeni insurrezionali hanno ricevuto da alcune fazioni politiche d’ispirazione islamica, come i “Fratelli Musulmani” o altre correnti politicamente attive dell’islamismo. Non pertanto, nemmeno ciò esclude che, in seguito alla stabilizzazione in senso politico costituzionale degli esiti di tali sommosse popolari, si stabiliscano - o si continuino -, una volta sedata la rivoluzione e normalizzato il governo democratico, giovevoli relazioni con l’Unione Europea da parte degli stessi Paesi, i quali potrebbero beneficiare, mediante accordi concordati proprio in base alla politica di vicinato, dell’aiuto promozionale dello sviluppo civile ed economico eventualmente offerto dall’Unione.

1.2 - (*Notazioni sul “terrorismo”*). A proposito di un eventuale nesso fra l’esercizio della politica internazionale dell’Unione Europea e il concomitante verificarsi di fenomeni affrettatamente catalogati come “terroristici”, desidero subito fare qualche breve precisazione, salvo a tornarvi su meglio in seguito. Così come proposti dal tema in discussione, politica europea di vicinato e terrorismo islamico, sono due argomenti intenzionalmente collegati fra loro come aspetti rilevanti di uno stesso quadro di riferimento; ciò appare logico sia dal punto di vista storico-cronologico perché

accadono contemporaneamente da circa mezzo secolo, sia soprattutto come ambito d'interesse territoriale perché in definitiva concernono un'area europea allargata (direi meglio, l'area europea "senza confini definiti"). Fra essi però, in verità, al di là dell'attualità, possiamo verificare esservi soltanto nel senso qui accennato dei punti di contatto, che in futuro potrebbero pure intensificarsi, ma col terrorismo vero e proprio, designato anche come terrorismo dell'orrore, non apprezziamo esservi un collegamento intrinseco. A questo proposito, mi permetto fare ancora qualche osservazione, per puntualizzare che le cause prossime dell'uno evento – la politica di vicinato dell'Unione Europea - e dell'altro fenomeno oggi planetario – il terrorismo internazionale – sono da attribuire a situazioni di contesto storico diverso, anche se ciascuna finisce per avere un proprio significato e sbocco politico, talvolta accostabili l'un l'altro. Come tutti i fatti storici socialmente rilevanti, alla loro origine possiamo rintracciare remote motivazioni congruenti nell'analisi condotta sul versante della sociologia della storia: per esempio, l'arretratezza socio-economica, oppure il tentativo di affermazione egemonica, di popolazioni e comunità socio-politiche differenti da altre per cultura e sviluppo del tenore di vita, le quali vivono questa storica contemporaneità in fatale stridente confronto, con la voglia di annullarne il conseguente disagio (potremmo ripetere in proposito la vecchissima discussione sulla compresenza storica di mondi disuguali, sull'ineluttabile contrasto fra ricchi e poveri, sullo scontro fra civiltà diverse, e così via).

Tuttavia, poiché anche queste remote convergenze d'ordine causale influenzano l'evoluzione delle ragioni storiche più immediate, un'attenta disamina complessiva non può completamente sottacerle. Così faremo anche noi nell'analisi che stiamo conducendo. A sostegno della mia riflessione, ritengo di dover mettere in evidenza la connotazione geopolitica dell'attuale terrorismo islamico, che assume sempre più caratteristiche di espansionismo statalistico, oltre che nazionalistico, essendosi dotato di un'organizzazione istituzionale di tipo statuale, la quale forse rivendica la rinascita di un regime imperialistico con evidenti ascendenze storiche ottomane, e comunque mostra di avere un'organizzazione militare molto attiva. Per tali motivi, detto fenomeno comincia ad acquistare i connotati di un'entità politica territoriale, i cui intenti sembrano andare ben oltre l'opposizione ideologica e settaria nei confronti della cultura cristiano-occidentale, come quella manifestata inizialmente da organizzazioni terroristiche di tipo rivoluzionario come Al-Qā'ida.

1.3 – (*Situazione degli Stati dell'Europa centro-orientale e politica di vicinato*) - Anche sul versante orientale, l'Europa ha vissuto negli ultimi decenni una vicenda caratterizzata dall'instabilità politica degli Stati geograficamente situati oltre l'Oder e il Danubio, cioè nella vastissima area geografica che comprende il bacino danubiano fino all'altopiano dei Carpazi; quest'area si estende oltre la Russia e oltre i confini dei Paesi centro-europei che fino al 1989 hanno fatto parte del cosiddetto "blocco sovietico" – costituito da nazioni sovrane però sottoposte all'ingerenza politica e all'influenza militare ed economica dell'URSS – e comprende altre repubbliche, oggi indipendenti, ma che fino alla dissoluzione della Federazione sovietica ne erano parte integrante (Bielorussia, Ucraina, Georgia, Moldavia, Azerbaigian e Stati Baltici).

A parte le annessioni sovietiche dei Paesi sopra citati, oggi ritornati indipendenti, i cambiamenti politico istituzionali più rilevanti - culminati con la caduta del muro di Berlino nel 1989 e l'estinzione ufficiale dell'URSS (Federazione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche) nel 1990 - sono stati originati dal tracollo della politica economica del socialismo reale; infatti, le contraddizioni dello sviluppo del collettivismo e il tradimento delle promesse del leninismo basate sul progresso inarrestabile – ma purtroppo mancato - della società marxista, hanno determinato la crisi politica dilagante dei regimi autoritari d'estrazione sovietica e l'implosione dell'universo socio-economico comunista, non solo nell'URSS ma in tutti gli Stati che facevano parte del Comecon (*Consiglio di assistenza economica dei Paesi a regime socialista*), anch'esso ufficialmente sciolto nel 1992 (mentre già da qualche anno, nel 1989, aveva avuto inizio l'atto finale

del comunismo istituzionale - come già abbiamo notato - con il crollo del Muro di Berlino e la riunificazione della Germania).

Tutte le vicissitudini degli Stati post-sovietici, a cominciare dalla Grande Russia, e dagli altri dodici Stati euro-asiatici, che insieme nel dicembre 1991 hanno dato vita alla Comunità degli Stati Indipendenti, sulle ceneri dell'ex Federazione delle Repubbliche Sovietiche, sono segnate da eventi dirompenti la loro stabilità interna, che hanno dato luogo a cambiamenti più o meno sconvolgenti, sia dell'assetto costituzionale in direzione di regimi d'ispirazione sempre più democratica, sia, in modo più deciso e sollecito, dell'impostazione della vita economica e sociale, aperta a forme di progressiva libertà di mercato d'impronta tendenzialmente neo-liberista. Anche le relazioni internazionali svolte da detti Stati hanno, conseguentemente, avuto un andamento discontinuo fra chiusure e parziali aperture, sia nella forma che nei contenuti, comprese quelle con l'Unione Europea, avendo risentito della situazione variabile, dal punto di vista geopolitico, determinata nel corso dell'ultimo secolo dagli eventi che hanno caratterizzato la singolare dinamica storico-politica dell'Europa centro orientale. In particolare, le relazioni, soprattutto economiche e commerciali, con l'Unione Europea, in un primo tempo osteggiate in base a una linea comune di ostracismo economico adottata dai Paesi del COMECON nei confronti del Mercato Comune Europeo, furono gradualmente riaperte a partire dal 1985 durante la presidenza Gorbačëv. Con lo scioglimento, avvenuto quasi contemporaneamente nel secondo semestre del 1991, sia del COMECON sia del Patto di Varsavia - che aveva sancito nel 1955 l'alleanza militare di tutti i Paesi del "blocco filo sovietico" - in pratica si registra la fine dell'influenza dell'Unione Sovietica sui regimi politici e di governo dei cosiddetti "Paesi satelliti dell'URSS", presenti fin dal 1949 sullo scenario dell'Europa centro orientale.

In relazione a ciò, tenendo conto del fatto che anche con gli Stati dell'Est europeo si va costruendo una politica di vicinato da parte dell'Unione Europea - il che ha dato luogo, come meglio vedremo, ad un *Partenariato Orientale* -, sembra opportuno qui ricostruire per brevi cenni lo svolgimento storico del periodo "post comunista" degli stessi Stati, ritenendolo generalmente prodromico alla migliore comprensione degli sviluppi dei rapporti dell'Europa comunitaria con tali Paesi¹. Per l'Unione Sovietica, questo passaggio verso la democrazia è legato alla "destalinizzazione", periodo di revisione politica ideologica avviata nel 1963, dopo la morte di Stalin, dal successore alla guida del PCUS Kruščëv, e proseguita nel rinnovamento successivamente portato avanti da Gorbačëv con la "perestrojka", seguito dalla fase di assestamento sotto la presidenza di Eltsin, e dal consolidamento di una democrazia nazional-popolare per molti versi anomala, affermatasi con l'avvento alla guida della Repubblica Russa di Putin.

Per la Polonia, alla rivolta operaia di Solidarnosc, che determinò l'ascesa al governo del sindacalista e capo-popolo Lech Wałęsa, seguì un lungo periodo di normalizzazione - cui fecero da supporto sia il diffuso sentimento cattolico del popolo, da sempre ostile all'inculturazione atea del regime filosovietico, sia l'attiva solidarietà della Chiesa cattolica del cardinale di Cracovia Wołtyła (poi asceso al soglio pontificio col nome di Papa Giovanni Paolo II). Per la Cecoslovacchia, le prime avvisaglie di cambiamento rimontano al 1968, allorché, in un clima di ammorbidimento del regime comunista guidato da Dubček - periodo che viene ricordato come la *Primavera di Praga* - le caute aperture verso una riforma dell'economia in senso meno collettivista furono soffocate dalla brutale reazione armata dell'alleato sovietico, determinando una situazione di stallo, che venne alla fine superata nel 1989 con la caduta del comunismo internazionale e la piena ripresa democratica. Ciò, tuttavia, comportò anche, nel 1993, la scissione e l'indipendenza della Slovacchia. Analogamente, l'Ungheria avviò il processo di affrancamento dall'impostazione politica filosovietica con la prima grande manifestazione studentesca anticomunista dell'ottobre 1956 a Budapest, cui seguì quasi immediatamente l'invasione militare dell'Armata Rossa, il che comportò una progressiva anche se

¹ Per una ricostruzione del travagliato periodo di storia del post-comunismo nell'Europa centro orientale, cfr. per tutti: Stefano BOTTONI, *Un altro Novecento*, Ed. Carocci, 2011.

lenta reazione della società ungherese e dell'*establishment* a favore della emancipazione sociale su base democratica, culminata nel 1989, dopo oltre trent'anni di lotta politica strisciante, con lo scioglimento del partito comunista egemone e la trasformazione istituzionale dello Stato nella Repubblica Democratica di Ungheria.

Per la Romania, invece, la transizione verso il regime democratico fu violenta a seguito dei moti di rivolta popolare a Timisoara nel dicembre del 1989, cui seguì nel giro di pochi convulsi giorni a Bucarest la defenestrazione del dittatore Ceausescu, e poi la sua esecuzione (assieme alla moglie Elèna) il 25 dello stesso Dicembre; ai primi di Gennaio del successivo 1990 avvenne la presa del potere da parte di Iliescu e si ebbe il consolidamento della transizione democratica. A differenza della contrastata transizione, dal totalitarismo comunista alla democrazia, che – come abbiamo rilevato - ha contrassegnato negli ultimi vent'anni del secolo scorso la storia di quasi tutti gli Stati dell'Est europeo, per la Bulgaria l'analogo passaggio si è svolto in maniera piuttosto *soft*, ad opera della stessa classe detentrica del potere di governo, in assenza di una vera opposizione politica, dando luogo ad un post-totalitarismo, che è stato definito "embrionale". Senza che venisse perso il controllo del processo di trasformazione istituzionale, all'interno dello stesso *Politburo* bulgaro, organo collegiale di vertice del partito unico di governo, una serie successiva di assestamenti culminarono nel dicembre del 1989 nel colpo di mano orchestrato da Maldenov, il quale defenestrò il Segretario del Partito socialista bulgaro, assunse la carica di Presidente della Bulgaria e avviò nel febbraio del 1990 una serie di riforme democratiche, verso una progressiva liberalizzazione. Alle elezioni politiche, svolte nel 1991 col metodo proporzionale, lo stesso partito socialista fino ad allora egemone riuscì sconfitto, segnando così una svolta generale della vita sociale e politica che consolidò il sistema democratico nel Paese.

Per quanto riguarda gli Stati baltici – Estonia, Lettonia e Lituania – bisogna ricordare che il loro territorio, confinante a Nord-ovest con la Polonia e con la Finlandia, è sempre stato terra di colonizzazione delle popolazioni russofone di Russia, Bielorussia e Ucraina, che pressavano sui confini orientali opposti, col risultato di alimentare ondate migratorie massicce e ricorrenti, di natura non transitoria, che hanno minato profondamente l'identità etnica e culturale delle comunità indigene. Tale stato di cose giustifica la forte insofferenza popolare dei popoli baltici nei confronti dei regimi di governo insediatisi nei tre Stati con la protezione sfacciata del governo dell'URSS. Movimenti dissidenti organizzati emersero durante gli anni del revisionismo sovietico sotto Gorbačëv, e nel 1989 cominciarono a costituirsi i Fronti Popolari Nazionali che avrebbero guidato la conquista dell'indipendenza nazionale in Estonia, e poi anche in Lituania, raggiungendo nel 1990 lo sganciamento politico dal PCUS. La ripresa democratica nei tre Stati baltici risulta pressoché uguale nelle cause e anche nello svolgimento, perché il vero problema di questi Paesi è stato come regolare (anche ai giorni nostri) nella sostanza e nelle soluzioni politico-istituzionali i rapporti interni con le residue minoranze russofone. L'Estonia, la cui vicenda possiamo ritenere rappresentativa anche di quelle di Lettonia e Lituania, poté iniziare la propria transizione democratica in circostanze geopolitiche favorevoli allorché venne firmato nel 1991 un Trattato di mutuo riconoscimento fra lo Stato Estone e la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). In effetti, la "fedeltà" residuale di questi Paesi alla concezione sovietica della politica scemò quando venne meno l'URSS come realizzazione concreta di un'impostazione della gestione del potere politico, e vi subentrò la Russia e la Comunità degli Stati Indipendenti.

1.4 - (*Le relazioni internazionali con l'Unione Europea: la politica di vicinato*). Se lo scenario europeo tradizionalmente inteso viene dunque ad allargarsi e a ricomprendere aree limitrofe, sia dell'oriente continentale asiatico (quel che sta oltre l'Europa centro-orientale), sia della fascia mediterranea del continente africano e dell'area contigua mediorientale, è chiaro che l'Unione Europea, necessariamente ivi a contatto con le mutevoli situazioni di fermento e di ricomposizione della compagine internazionale, gestisca in maniera appropriata, e forse anche estemporanea, le conseguenti relazioni, che è gioco forza intrattenere da parte dei suoi Stati-membri – specialmente

quelli periferici ad Est e a Sud -; tali relazioni, pertanto, risentiranno di una varietà disomogenea di aspetti causali; ciò non pertanto esse dovrebbero esprimere una strategia complessivamente coesa e congrua con l'orientamento generale di "politica esterna" che un'organizzazione internazionale importante come l'Unione Europea non può non darsi. È dunque da chiedersi – ed è questo, in ultima analisi, l'interrogativo sottostante il tema del nostro incontro - quale presenza significativa oggi riveste e quale ruolo recita su questo ampio scenario un'unione di Stati di primaria grandezza come l'Unione Europea, e quale politica orienta la sua azione internazionale, tenendo conto del fatto che l'EU ha deliberato formalmente dal 2004 di attribuire un particolare significato alle sue relazioni nell'area europea allargata a Est e a Sud – area che però ancora non ha veri confinamenti – stabilendo e normando una politica esterna *ad hoc*, definendola per l'appunto "politica di vicinato".

2. *Con la "politica di vicinato" l'Unione Europea sembra esprimere un aspetto della politica estera*

Inquadrati così l'oggetto del nostro incontro, credo che sarebbe veramente proficuo – attesi gli scopi di studio e di approfondimento culturale dei nostri seminari – se almeno riuscissimo, in buona sostanza, a dare un'interpretazione dell'attività politico-amministrativa dell'Unione Europea attualmente indicata come "politica di vicinato", cioè intendendola come segnale-spia di un atteggiamento di politica più complessiva. Credo, infatti, che questo segnale sia rinvenibile in tutta una serie di decisioni politiche che in passato l'Unione ha messo in atto, e che possiamo ritenere dettate anche da un intento di promozione della coesistenza armoniosa degli Stati membri con tutti gli altri Paesi più o meno "vicini". La situazione che stiamo esaminando, allora, ci sembra verosimilmente da inquadrare in una visione prospettica che travalica quella desunta dalle contingenze che possono aver determinato talune attività specifiche, come gli accordi di più immediata cointeressenza coi Paesi limitrofi, o comunque geograficamente più vicini, per ricondurla – malgrado l'incerto assemblaggio della normazione relativa e l'ambiguità terminologica ivi usata - nel seno di una visione più ampia della politica dell'Unione - cosiddetta "esterna"- della quale apprezzare la vera natura proprio in ragione della sua ampiezza. Si vuole con ciò indicare una politica che può essere considerata anomala rispetto alle finalità precipe dell'integrazione comunitaria *strictu sensu*, ma non estranea all'integrazione politica *tout court*, e dunque anche ad una proiezione all'esterno dei suoi interessi. Il che ci spinge a interpretare oggi alcune specifiche attività dell'Unione, definite legislativamente di cooperazione esterna, in senso evolutivo, senza limitarci cioè a darne una descrizione in termini normativi (meramente esplicativi dei vari accordi attraverso cui finora esse – ed in particolare quella specifica di vicinato - risultano essere state avviate, e via via precisate e realizzate).

Detto ciò, permettetemi al riguardo di allargare un po' la riflessione supportando un'interpretazione per così dire omnicomprensiva degli eventi dell'integrazione europea in corso, che riguardano anche i suddetti aspetti relazionali, interpretazione sostenuta innanzitutto da una *constatazione*, e poi da una ragionevole *previsione*, logicamente fondata. La *constatazione* nasce dall'analisi ragionata dello svolgimento dell'integrazione europea, le cui modalità denotano una caratterizzazione generica dell'azione complessivamente espletata in successione dalle Comunità Europee e dall'Unione Europea: cioè la caratterizzazione della progressività dell'ampliamento degli oggetti dell'attività comune, la quale invero corrisponde ad un "*inveramento*" degli scopi via via ottenuti, in quanto in definitiva essi risultano orientati, spesso implicitamente, al raggiungimento delle finalità basilari e ultime *dell'associazione sui generis*, finora realizzata dai Paesi interessati: *l'unione politica dell'Europa*. Il passaggio dall'integrazione di natura puramente economica ad un'altra maggiormente pregnante di natura sociale e politica non può ritenersi artificioso ma naturale: esso fu intuito acutamente da Jean Monnet e costituisce oggetto della teoria del cosiddetto funzionalismo, ma è lo sbocco di un'evoluzione necessaria, iscritta per così dire nel DNA di una situazione che storicamente viene a maturazione in Europa attraverso la diffusa presa di coscienza

dell'instaurazione di un clima di pace, nonché della necessità di assicurarne la continuità mediante accordi di amicizia e cooperazione. Questo, che fu poi l'andamento della realtà storica, nulla può togliere, ovviamente, al fascino di una svolta "rivoluzionaria" caldeggiata, sul piano politico - oltre che culturale - dagli infuocati spiriti dei più spinti fautori dell'avvento deciso e veloce di un'autentica Federazione degli Stati europei, quali furono Altiero Spinelli, Eugenio Colorni, Ernesto Rossi e i loro più ardenti epigoni.

La *previsione* nasce dalla logica concatenazione delle posizioni assunte dagli Stati che, dando vita alla cooperazione comunitaria, per ciò stesso costituiscono un soggetto di rilievo internazionale, il quale si va intestando con l'andar del tempo un ruolo prospetticamente incisivo e necessariamente unitario sullo scenario internazionale, in attuazione degli intenti di pacifica convivenza dei popoli e di comune sviluppo economico e civile. Anche da questo punto di vista - malgrado i tentennamenti e le resistenze frapposti poi da alcuni degli Stati associati - l'unità progressivamente sempre più politica fa assumere al ruolo svolto intensità e statura appropriata al protagonismo internazionale, di cui l'attuazione di una *politica estera* sempre più autentica è la necessaria connotazione. Come ci sforzeremo di argomentare, questo intento di fondo appare meglio evidente, a mio avviso, dall'esame che ho sopra definito omnicomprensivo della politica dell'Unione che nella sua genericità abbiamo denominato "esterna", e che in sostanza vedremo va convergendo nel corso dei decenni passati, anche in base agli accordi costituzionalmente fissati (dal Trattato CEE, all'Atto Unico e al Trattato sull'Unione), in una sostanziale unitaria politica estera. Per sostenere questo assunto, ritengo essenziale cercare di scoprire quali sono state - e continuano a essere - le motivazioni profonde che hanno spinto l'Unione e gli Stati interessati a stringere, e poi a proseguire, una varietà di speciali accordi di cooperazione che in vari documenti e protocolli risultano consacrati; e quindi, se tali motivazioni sono in qualche modo ancora limitate, o abbiano diversa accentuazione, allo scopo di interpretarne il sostrato politico meno occasionale.

Ciò, non solo per soddisfare un'impostazione metodologica, ma ancor più per chiarire in radice l'aspetto contenutistico della politica che, come ora accennato, informa unitariamente detti rapporti, dal momento che di essa i documenti ufficiali offrono, a mio modo di vedere, una rappresentazione sostanzialmente ambigua, nel senso che essa, tenendo conto delle varie formulazioni, appare «correttamente» indirizzata a stabilire rapporti definiti esclusivamente sulla base formale degli accordi stipulati, ma se guardata nel suo complesso non riesce a essere esplicitamente espressiva delle più intime motivazioni alle quali sto alludendo. E questa mancata esplicazione ritengo essere l'amaro risultato della subdola ritrosia dei Governi di alcuni Stati-membri, che volutamente hanno disatteso, nell'intestarsi dette politiche, le vere intenzioni unitarie di fondo. D'altra parte, nessuna meraviglia: chi si occupa di relazioni internazionali sa bene quanto esse siano - come insegna Luigi Bonanate¹ - sostanzialmente ambigue come concetto e come oggetto.

2.1- (*In relazione a come viene svolta, la politica di vicinato può assumere la funzione di promozione dell'integrazione*). Quanto detto finora autorizza l'ipotesi che la particolare politica di vicinato dell'Unione Europea possa diventare lo strumento di un'azione di stabilizzazione delle condizioni di pace e progresso di un'area geografica molto più ampia di quella strettamente continentale, svolgendo una funzione di promozione dello sviluppo socio-economico e di deterrenza anche in situazioni esterne all'ambito territoriale di competenza comunitaria, nell'esercizio di poteri di vigilanza sulla sicurezza propria e di tutti in seno alla realtà geopolitica circostante. L'attività internazionale dell'Unione, in verità, palesa già oggi una molteplicità di aspetti e di significati che vanno sempre più precisati, perché muovono da interessi eterogenei, che per il passato sono stati costituiti dall'occorrenza di reintegrare l'entità territoriale di alcuni Stati membri - come la "grande" Germania - all'esigenza di assentire la naturale aggregazione di nuovi soci comunitari (cosiddetta "teoria dell'allargamento"), e si esplicitano ancora oggi anche

¹ Luigi BONANATE, *Prima lezione di relazioni internazionali*, ed. Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 62 e ss.

attraverso molte azioni rivolte solo apparentemente ad un unico scopo immediato, consistente nell'assistere, soprattutto finanziariamente, lo sviluppo socio-economico di Paesi deficitari (politica di cooperazione allo sviluppo). Questa prospettiva verso una dilatazione delle finalità degli accordi di cooperazione stipulati dall'Unione, d'altronde, si evince fin dall'epoca in cui venne concordata - come vedremo meglio - nel 1995 la *Dichiarazione di Barcellona*, concernente proprio l'iniziale tessitura di rapporti coi Paesi rivieraschi del Mediterraneo, con un'intonazione multilaterale nell'intento di dare vita ad una "zona di libero scambio".

Tutto ciò mostra esservi nell'attività esterna dell'Unione un orientamento generale di carattere espansivo, motivo per cui, a ben guardare, anche le attività ispirate a comportamenti presumibilmente dettati da regole di buon vicinato, in verità, riassumono finalità complessivamente più ampie di quella di mero sostegno allo sviluppo democratico, economico e sociale, di Paesi vicini, designati come "partners" (ma che, in sostanza, sono in posizione di beneficiari delle convenienze scaturenti dai nuovi accordi e rapporti instaurati con l'Unione Europea). L'Unione va già espletando nelle aree limitrofe alla propria una duplice funzione di promozione della democrazia e del progresso economico e sociale dei Paesi assistiti, ma anche di sostegno nel favorire l'equilibrio dei rapporti internazionali, nella prospettiva di uno sviluppo dell'integrazione politica locale. Queste più ampie finalità, d'altra parte, affiorano da un'analisi storica di lungo respiro, e sono da inquadrare - come ho suggerito - nello svolgimento progressivo di una vera e propria **politica estera della stessa Unione**, attuata con accenti diversificati nel corso degli anni, così da sviluppare in materia una competenza composita, ma nella sostanza assertiva di un'identità sovranazionale, anche se in vario modo etichettata. Dapprima, infatti, possiamo coglierne un'espressione per così dire timida, implicitamente attuata sotto mentite spoglie, da parte delle Comunità Europee, con forme e modalità di gestione realizzate col metodo cosiddetto comunitario, attuato attraverso l'artificio della necessaria "piena attuazione del mercato comune" anche mediante l'esercizio di poteri che andavano oltre quelli attribuiti dai Trattati (in base al principio detto, appunto, dei "*poteri impliciti*", normato dall'art.308 del Trattato della Comunità Europea). Col prosieguo degli anni, in maniera più scoperta, anche l'Unione, nel frattempo succeduta alle Comunità, ha attuato proiezioni esterne dell'attività strettamente comunitaria, seguendo però un metodo gestionale di tipo intergovernativo: al cit. art 308 del Trattato CEE è subentrato, dopo Lisbona e con alcune limitazioni, l'art. 352 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione (la cosiddetta "clausola di flessibilità").

In modo ancor più evidente, anche una prassi spregiudicata delle istituzioni europee può interpretarsi nel senso a cui sto alludendo, proprio in materia di conclusione di accordi internazionali in campi diversi da quelli più ristretti e normati come tipica azione esterna, attraverso alcuni sconfinamenti delle competenze per materia effettuate con "decisioni governative" dell'Unione, fortunatamente poi legittimate, con ampiezza di vedute, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità, così ripetutamente affermando il principio del "*parallelismo fra competenze esterne e competenze interne*". Questa varietà gestionale lascia intendere che le finalità sostanziali dell'attività comunitaria risultano essere la messa politicamente in atto, anche se con una certa iniziale pavidità, di un intendimento implicito nell'integrazione europea, che va decifrato correttamente, cioè superando l'immediata convenienza di natura economica delle politiche settoriali e rintracciandovi in sostanza un più o meno occulto, ma autentico, interesse politico unitario, d'impianto ultranazionalistico, degli Stati membri, volto al consolidamento di una convivenza di pace e di progresso di tutte le nazioni europee (e non soltanto di quelle reduci dalla catastrofe bellica della seconda guerra mondiale del '900).

A ciò - in verità senza troppa reticenza - dichiaravano di ambire, già in quella tornata di tempo dagli anni '50 in avanti, alcuni grandi uomini politici europei, i quali vagheggiavano una condotta concorde ed unitaria da parte degli stessi Stati comunitari soprattutto nell'esplicazione - anche all'inizio embrionale - dell'azione politica più significativa ed espressiva della soggettività statale,

che è appunto la politica estera. Istantive remore, dovute a radicati sentimenti nazionalistici particolarmente sofferti dai governi inglese e francese, hanno raffreddato a più riprese il consolidamento di una simile condotta esplicita. Se con sguardo lungimirante si ripercorrono gli eventi della Storia europea negli ultimi settant'anni, l'aspirazione ad un ritrovato protagonismo dell'Europa, messo in ombra dall'ascesa mondiale delle super-Potenze – dapprima Stati Uniti e Unione Sovietica, ma oggi i c.d. *BRICS* (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa) -, sfocia nel bisogno di una unità sovranazionale, corrispondente alle speranze da lungo tempo coltivate con inusitata perspicacia politica da quei pensatori antesignani dell'unità politica dell'Europa, disponibili a sacrificare ogni tentazione di egemonia nazionale sull'altare di un primazia continentale da esercitare sullo scenario mondiale. Chi, a questo proposito, non ricorda l'appello agli “Stati Uniti d'Europa”, lanciato fin dal 1850 da Carlo Cattaneo o, per venire a tempi più recenti, l'appassionato discorso di Winston Churchill nel 1946 all'Università di Zurigo: “*Lasciate che l'Europa sorga!*”? Ma, per verificare questo assunto e il prevedibile ruolo dell'Unione che ho ipotizzato, occorre condurre un'analisi più affinata.

3. *Quali accordi e attività realizzano una politica di vicinato*

Chiuso questo primo approccio interpretativo, torniamo a intendere un po' meglio cosa si vuole esprimere col termine piuttosto generico di “vicinato”. Con tale locuzione si è voluto indicare, come abbiamo già notato, una particolare situazione caratterizzata dalla contiguità - o meglio, prossimità territoriale - in cui alcuni Paesi vengono a trovarsi rispetto agli Stati dell'Unione Europea. A riguardo di tale situazione, l'Unione – come abbiamo pure già visto – ha deciso di tenere una speciale condotta politica, definendola e regolandola in modo preciso col citato art. 8 del vigente Trattato sull'Unione Europea. Ci siamo intanto sforzati di rispettare - salva una più attenta riflessione – l'inquadramento generale dell'azione da svolgere da parte dell'Unione sulla scena internazionale in quanto fondata, come affermato testualmente nell'art. 21 del citato Trattato, sulle molte finalità ivi elencate, e in base alle quali detta attività viene formalmente etichettata come “Azione esterna”; abbiamo ritenuto di dare subito una prima interpretazione di tale politica, nelle sue varie declinazioni, come manifestazione di un atteggiamento complessivo, anche se non sempre esplicitato, di politica sostanzialmente “estera”; pertanto, sulla base puramente testuale, ci rimane il dubbio se interpretare anche la politica di vicinato quale espressione – come credo – oppure no, di una politica unica sostanzialmente estera, malgrado non risulti compresa fra quelle etichettate come “Azione esterna”, dal momento che è regolamentata da una norma espressamente collocata a parte (cioè, in termini di ermeneutica giuridica, se i citati articoli 8 e 21, hanno o meno la medesima *ratio finalistica*).

Questo dubbio interpretativo va sciolto, come io ritengo, in termini positivi, nel senso che anche la politica di vicinato è segno dell'inevitabile naturale propensione dell'Unione ad agire come un super Stato, dotato di una sovranità sovranazionale, pur essendo formalmente un'Organizzazione internazionale ancora a metà fra Confederazione e Federazione di Stati. Abbiamo finito per constatare invero l'esistenza di un'incerta e confusa legislazione nella disciplina di tale ambito di attività politica dell'Unione, ma tale ambiguità mi sembra dovuta al lento dipanarsi dello sviluppo della soggettività unitaria dell'Unione stessa. Solo col Trattato di Lisbona, dal 2007, una precisa disposizione, anche se in modo laconico (art. 47 TUE) afferma senza ulteriori precisazioni che «l'Unione ha personalità giuridica», ponendo finalmente termine in modo formale alla preesistente confusione fra “Comunità Europea” e “Unione Europea”¹. E solo dal 1992 abbiamo visto che risultano distintamente regolamentate le relazioni internazionali con la fissazione di due versanti,

¹ Le organizzazioni internazionali, secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale della Corte di Giustizia, hanno propri fini, diversi da quelli degli Stati membri, e hanno quindi diritto di concludere *in proprio* accordi internazionali, per cui possono ritenersi soggetti di diritto internazionale, ma con una capacità giuridica più limitata, talché alcuni giuristi ritengono che si debba parlare in tal caso di *personalità giuridica di carattere funzionale*. (V. per tutti, A.LUCARELLI & A. PATRONI GRIFFI, *Commentario al Trattato di Lisbona*, ed, ESI, 2009).

dei quali uno destinato alla disciplina di un'ancora confusa "Azione esterna", e un altro specificatamente definito invece come "Politica estera", ma intenzionalmente affiancata da un aspetto diverso, anche se per alcuni versi complementare, denominato "Politica di sicurezza comune". Questo affiancamento fra politica estera e politica di sicurezza nasce dalla natura eminentemente difensiva che ha informato la lenta genesi ed emersione della politica dei rapporti con l'estero della Comunità Europea, investita *ab origine* dalla preoccupazione degli Stati-membri di salvaguardare il loro complessivo schieramento col blocco occidentale europeo, di estrazione democratica e neocapitalista, ancorato alla NATO (*Alleanza militare Nord-Atlantica*), rispetto al blocco orientale che gravitava nell'orbita dell'Unione Sovietica, ed era costituito da regimi autoritari e di impostazione economica fortemente socialista o dichiaratamente comunista-marxista.

Tenendo conto di tale stato degli schieramenti internazionali, la Comunità Europea aveva cercato dapprincipio di dotarsi di un sistema di difesa autonomo, senza però riuscirci, ma ciò denotava chiaramente l'aspirazione a cementare un'integrazione politicamente coesa, fra l'altro in grado anche di potenziare il Mercato Comune nel confronto con altri mercati concorrenziali. La mancata realizzazione, per gelosie di primazia intergovernativa fra gli Stati europei, della difesa comune a specchio dell'invocata coesione politica, fece rallentare nei fatti la stessa piena integrazione unitaria di tipo politico e ripiegare il sentimento comune dei governanti europei sull'idea, pur sempre consolatoria, di poter ostentare un'arroganza internazionale dell'Unione sul piano del progresso socio-economico e scientifico, in grado semmai di attribuirle il ruolo di "Potenza Civile" sullo scenario mondiale.

3.1- (*Le finalità sostanziali degli accordi di vicinato*) - Sul piano dell'indagine storica, può giovare l'esplorazione dell'andamento progressivo della condotta degli accordi con Paesi Terzi che l'Unione Europea ha esercitato fino ad oggi, e che risulterebbe meglio tipizzata, secondo me, come espressiva, fra l'altro, della finalità di incubatore di sviluppo democratico e di federatore di stabilizzazione politica di un'area regionale contigua e perciò importante. Questa qualificazione mi pare sia perfettamente confacente alla "Politica di vicinato", intesa ad assecondare una linea d'intervento sostanzialmente estranea al raggiungimento dell'integrazione europea *strictu sensu*, ma incline ad attribuire all'Unione una funzione di promozione – quasi un catalizzatore – dell'integrazione politica ed economica sul modello europeo dei Paesi assistiti. Ciò in base a programmi esecutivi specifici - che ora indicheremo - volti a promuovere la democrazia e il buon governo, ma anche a finanziare progetti indirizzati a ridurre gli squilibri socio-economici e a rafforzare le politiche di sicurezza e di stabilità, studiati e proposti ai vicini partners dell'Europa orientale, ma più appropriatamente applicati ai vicini dell'Europa del sud e del Mediterraneo, nei confronti dei quali per vari motivi da più lungo tempo è stata esperita l'attenzione dell'Europa, quasi come contraltare al coevo interesse sviluppato per l'area europea centro-orientale limitrofa agli Stati divenuti membri con l'*allargamento*.

Nel 1992, dopo che col Trattato di Maastricht veniva riconosciuta e avviata formalmente una Politica estera e di sicurezza comune, in concomitanza con la fine in Europa della cosiddetta "Guerra Fredda", l'Unione iniziò a sviluppare politiche più complesse nei confronti dei Paesi che la circondavano. La ricordata *Politica dell'allargamento* è stata la strategia di maggiore successo, essendo l'Unione riuscita a sostenere la transizione verso la democrazia e il Mercato europeo dell'Europa centrale, grazie all'ancoraggio di tale transizione alla prospettiva di adesione alle istituzioni comunitarie. Fra il 2004 e il 2007, dieci Paesi che – come abbiamo già notato - fino a pochi anni prima si trovavano oltre la Cortina di Ferro sono entrati a far parte dell'Unione, assieme a Malta e a Cipro¹. Il meccanismo di funzionamento della Politica di vicinato (PEV) è stato ricalcato su quello utilizzato per l'allargamento: dalla *condizionalità* dell'aiuto alla *bilateralità differenziata*, con l'obiettivo principale di assicurare la creazione di un ambiente sicuro, stabile e

¹ Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchi, Ungheria e Slovenia: nel 2004 l'adesione all'EU venne formalizzata.

ricco per tutte le regioni che circondavano il territorio dell'Unione allargata, dal Caucaso al Mediterraneo, passando per i Paesi dei Balcani¹. Questa prospettiva è stata offerta anche ai Paesi balcanici, dopo il decennio di guerre di dissoluzione della ex Jugoslavia, oltre che alla Turchia, la quale già in precedenza aveva avanzato la propria candidatura all'ingresso nell'Unione. Ma, contemporaneamente a queste numerose nuove forme associative, Bruxelles aveva iniziato a sviluppare politiche di graduale integrazione oltre quelli che potrebbero essere ritenuti i confini dell'Unione, modellandole appunto sull'*allargamento*, senza però offrire la possibilità di una vera adesione all'integrazione comunitaria.

3.2 -(*In particolare: i rapporti di vicinato-orientale*). L'allargamento, quindi, non costituisce l'unica via per espandere i confini ideali, culturali e - entro limiti programmatici di massima - geografici, della futura Europa. Nel corso di tutti gli anni '90 i rapporti dell'Unione coi Paesi dell'Est europeo si sono intensificati, a partire da quelli con la Russia post sovietica, che con la presidenza di Putin finirà col diventare un "partner strategico" dell'EU; e poi anche con Ucraina, Moldavia, Bielorussia, Georgia, Armenia e Azerbaigian, Paesi coi quali sono state avviate relazioni amichevoli, attraverso un accordo multiplo stipulato a Praga nel 2009 e che prevede un Programma d'Integrazione e Cooperazione (il *Partenariato Orientale*). Dette relazioni però sono sottoposte alla condizione di non straripare in senso protettivo sull'area che Mosca considera ancora come il proprio ambito di influenza, e quindi col vincolo di non impegnarsi ad accogliere nuovi membri nell'Unione Europea. Malgrado ciò, non sono mancate occasioni di equivoco internazionale, specialmente a riguardo dell'Ucraina, ove permangono condizioni di ambivalenza tra l'avvicinamento alla Russia e all'Europa a cui, in particolare, dopo la rivoluzione "colorata" ucraina del 2004, è pervenuta la domanda di candidatura per l'adesione. In conclusione, attualmente, per i Paesi che si sono via via staccati dall'Unione Sovietica - eccezion fatta per quelli Baltici - la possibilità di entrare a far parte dell'Unione Europea non è politicamente realistica. Non di meno, obiettivi come rafforzare la sicurezza energetica, sostenere lo sviluppo socio-economico offrendo finanziamenti aggiuntivi, ma soprattutto incardinare strumenti di controllo, come l'Assemblea parlamentare EURONEST, che vigila sul rispetto dei diritti umani e della democrazia, e sulla convergenza con le politiche EU, stanno a significare una nuova strategia assertiva dell'Unione Europea che assume la responsabilità di mantenere la stabilità e la pace, ma anche di promuovere processi di riforma che portino i Paesi partners a integrarsi anche fra loro economicamente e politicamente sul modello europeo.

Tutto ciò vuol dire andare oltre quella idea di politica di vicinato (PEV) elaborata inizialmente nel 2004 per evitare l'emergere di nuove linee di divisione fra l'Unione Europea allargata e i suoi vicini, e assicurare la crescita, la stabilità e la sicurezza di tutti. Il baricentro dell'Europa, risultante dalla nuova mappa geo-politica che così veniva a disegnarsi, era decisamente spostato verso EST. Solo in seguito alla proposta del Ministro degli Esteri svedese, Anna Lindh e dell'allora Commissario al Commercio, Leif Pagrotsky, la Commissione decise d'includere nuove zone geografiche estendendo la nuova politica anche alla Russia e ai Paesi della sponda SUD del Mediterraneo, secondo la formula "dalla Russia al Marocco". Tale decisione fu inoltre motivata dall'opportunità di soddisfare le richieste degli Stati membri-mediterranei, giustamente preoccupati dalla crescente importanza che andava assumendo la zona del confine orientale dell'Unione, a loro discapito. I 16 Paesi più prossimi all'U.E. coinvolti nell'attuale PEV, comprendono, oltre ai sei che abbiamo già annoverato come componenti del Partenariato Orientale, altri dieci, tutti appartenenti ad una fascia geografica che si estende dal Medio Oriente al Nord Africa, dalla Siria al Marocco, e i relativi accordi sono regolamentati dal PEV dal 2007 con il Programma ENPI, ora sostituito fino al 2020 dal Nuovo strumento Europeo-ENI, sulla base delle decisioni prese in attuazione del

¹ Il lancio della PEV avvenne al Consiglio Europeo di Salonicco, le cui conclusioni vennero rese note col Documento dell'11/3/2003 sintetizzato nella comunicazione: "Wider Europe- Neighbourhood: a new Framework for relations with Eastern and Southern Neighbours".

più volte citato art.8, e quindi con accordi prevalentemente bilaterali, poi completati da iniziative di cooperazione regionale.

Quasi tutti questi Paesi in passato hanno avuto modo di stringere accordi con l'Unione Europea, ma in base a modalità differenti dalla Politica di vicinato, e cioè in base ad Accordi di Associazione (AA), oppure Accordi di Partenariato e Cooperazione (APC), normati diversamente in modo specifico dal vecchio Trattato della Comunità Europea (TCE), ora trasfuso dal Trattato di Lisbona nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione, e precisamente agli artt. 209, 212, 216, 217 e 218 TFUE.

3.3- (*Gli accordi con i Paesi Mediterranei*). In verità, come sopra già ricordato, particolarmente i Paesi della sponda mediterranea, erano stati oggetto di particolare interesse da parte dell'Unione Europea, con un Programma in qualche modo antesignano, come concezione politica d'intervento, di quello della Politica di Vicinato, la quale, come ricordato sopra, poi fu sancita nel 2004. Infatti, nel novembre del 1995 l'Unione e i governi degli Stati-membri, e quelli di dodici Paesi mediterranei del Nord Africa e del Medio Oriente¹, avevano firmato a Barcellona l'omonima *Dichiarazione*, che apriva un processo di cooperazione in *partnership* con tre grandi "Capitoli", intestati rispettivamente a «Politica e Sicurezza, Economia e Finanza, Società e Cultura», e con un impegno collaterale, significativo per obiettivo e data di scadenza: la nascita dell'*Area Mediterranea di Libero Scambio* nel 2010. L'attuazione del primo degli obiettivi sopra indicati sarà realizzata attraverso fondi e programmi gestiti dal *Partenariato Euromediterraneo* (PEM), mentre il secondo sarà gestito coi programmi MEDA -1 e 2- praticamente dal 1996 al 2006, con interventi che attuano le finalità che sostanziano la Politica di Vicinato, mentre il terzo che promuove il dialogo fra le culture sarà gestito dalla Fondazione Euromediterranea Anna Lindh.

L'idea generale innovativa del "partenariato" rappresentava un segno di cooperazione non più asimmetrica (in cui la parte ricca donante assiste la parte povera), ma paritaria, attuata mediante un Comitato Euromediterraneo che accanto ai rappresentanti ufficiali dell'Unione Europea annoverava un numero elevato e variabile di corpi intermedi, dando luogo ad una cooperazione di soggetti collettivi non statali, autonoma, a fianco della cooperazione intergovernativa. Ciò comportava non solo la pari responsabilità attuativa dei programmi da parte delle autorità dei Paesi contraenti, ma soprattutto dava ingresso all'idea di una cooperazione decentralizzata, arricchita dalla partecipazione di attori privati portatori di interessi soprattutto economici come interlocutori espressi dalla società civile, prefigurando un'impostazione che in anni recentissimi formerà oggetto di proposte di riforma della strategia di cooperazione e sviluppo, nel senso che «*meno stato e più privato*» serve a far ottenere risultati migliori al processo di rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto, e di sostegno alla società civile dei Paesi partners. Al di là delle lodevoli intenzioni e degli auspici dei governanti, pochi effetti hanno fatto seguito alla Dichiarazione di Barcellona, così che nel 2008, per impulso francese, venne costituita l'*Unione per il Mediterraneo*, con l'obiettivo di rilanciare finalità e obiettivi contenuti negli accordi di Barcellona del 1995, concentrando l'intervento su sei macro obiettivi, a cui corrispondono altrettanti grandi progetti: 1) disinquinamento del Mediterraneo; 2) creazione di Autostrade del mare e raccordi intermodali che colleghino i porti facilitando la circolazione; 3) piano per l'energia solare e altre fonti energetiche naturali; 4) prevenzione e riparazioni delle catastrofi naturali o causate dall'uomo; 5) costruzione di una Università euromediterranea in Slovenia, a Portorose (inaugurata nel 2008); 6) iniziativa mediterranea per lo sviluppo imprenditoriale delle PP.MM.II. e per favorire l'accesso al credito.

All'Unione per il Mediterraneo, oltre ai Paesi che sottoscrissero la Dichiarazione di Barcellona, si sono aggiunti la Bosnia Erzegovina, il Principato di Monaco e il Montenegro (un Mediterraneo al

¹ Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Turchia, Autorità Palestinese; la Libia, sotto embargo ONU ne è esclusa, e sono invitati come osservatori la Lega Araba e la Mauritania. Cipro e Malta ne fanno parte, ma poi entreranno come Stati aderenti intrinsecamente all'Unione Europea.

completo, col mare Adriatico e con il Mar Ligure e il Bacino Provenzale). Va tenuto conto che gli strumenti utilizzati dall'Unione per attuare la Politica di Vicinato, in tutte le sue molteplici forme, al di là dell'iscrizione all'uno o all'altro dei programmi in corso di svolgimento o che si sono succeduti, attraverso cui sia il Partenariato Orientale che quello Mediterraneo, o altre emanazioni degli accordi già stipulati, istituite per "diversificare le modalità d'intervento della medesima strategia o per accentuarne la valenza politica (come, per esempio, l'Assemblea Parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo), sono prevalentemente di ordine finanziario, e pur senza esaminarli partitamente in ragione della loro sopravvenienza e complessità esecutiva, comportano talvolta una maggiore differenziazione, flessibilità o una più rigorosa *condizionalità*, la quale ultima va segnalata perché in fondo essa è il vero motivo o ragione ultima delle politiche di assistenza e di aiuto: l'assenso preventivo e formale dei partners dell'Unione al rispetto dei principi di democrazia e di riconoscimento e tutela dei diritti umani fondamentali. Fra questi strumenti attuativi non possiamo non accennare a quello più aggiornato e significativo, l'ENI – valevole dal 2014 fino al 2020 – e stabilito l'anno scorso alla scadenza del pacchetto dei finanziamenti validi per il periodo dal 2007 al 2013, anche perché risultato di un avanzamento delle ragioni strategiche della Politica di Vicinato, quali possono desumersi dal documento approvato dal Consiglio Europeo Straordinario dell' 11 marzo di quest'anno 2015, intitolato: *“Un partenariato per la Democrazia e la Prosperità condivisa con il Mediterraneo Meridionale”*, e che sarà completato con un piano volto a modificare e rafforzare la Politica Europea di Vicinato (PEV), e da alcuni provvedimenti-quadro riguardanti l'immigrazione (*l'Approccio globale all'immigrazione; il Partenariato sulla mobilità ; il Piano per lo sviluppo delle capacità di gestione dei flussi di immigrazione e rifugiati nell'U.E.*).

Il documento indica innanzitutto gli obiettivi della politica euro-mediterranea, riprendendo e accentuando alcuni tratti caratterizzanti, fra i quali un forte legame di cooperazione con le popolazioni e le società civili, una crescita e uno sviluppo economico sostenibili e inclusivi, un criterio di condizionalità basato sull'incentivazione, per cui a chi più farà sarà dato di più (*“more for more”*). In sostanza, la spinta che si vuol far nascere dal sostegno dell'Unione serve ad attenuare la differenza di livello di benessere e di sviluppo sociale dei Paesi assistiti rispetto ad un certo “standard” europeo, i cui indicatori rimangono principalmente l'affermazione e il consolidamento dei principi della democrazia e dello Stato di diritto, il riconoscimento e la tutela dei diritti umani, ma non meno rilevante è l'esistenza di un tessuto di rapporti interni e di scambi commerciali ispirati prevalentemente all'economia di mercato, donde risulterebbe accelerato e il conseguimento di uno sviluppo socio-economico sostenibile.

Già la constatazione di questa differenza, più o meno marcata, costituisce la condizione sufficiente affinché l'Unione s'intesti l'obiettivo di colmarla, anche nell'intento di affermare altri due principi universali irrinunciabili: preservare la pace rafforzando la sicurezza internazionale e contribuire a eliminare la povertà favorendo la crescita socio-economica dei popoli in condizioni di arretratezza. A questi fini l'Unione, in definitiva, tende con interesse etico-politico di precauzione dell'ingiustizia sociale, attraverso specifici accordi con i Paesi in via di sviluppo, privilegiando quelli limitrofi, e adottando un modulo tipizzato d'intervento in settori non previsti quali ambiti specifici di azione dai trattati istitutivi della stessa Unione, ma adeguati alle esigenze dell'area. A questa differenza di condizioni di vita, invero, vanno attribuite in buona parte le cause del sommovimento politico che ha investito, da circa un decennio, quasi tutto il mondo arabo, stimolando in questa ottica un sostanziale adeguamento delle strategie politiche per sostenerne il cambiamento istituzionale.

4. *Prospettive diverse di sviluppo di una politica estera ai margini dell'Unione Europea*

L'ampliamento sopra abbozzato di obiettivi della PEV costituisce un rinnovamento del tipo di relazione speciale dell'Unione coi Paesi “partners”, perché la realtà politica e civile di riferimento sta velocemente cambiando e richiede un rafforzamento della qualità dei rapporti bilaterali su piattaforme politiche ed economiche più “avanzate”. Sul fronte Sud dell'Europa non è avventato prefigurare situazioni in tal senso adeguate alla complessità degli sviluppi possibili. Orbene, la

“relazione privilegiata”, che così viene potrebbe venire a costituirsi, è configurabile sia come attività di assistenzialismo (sia pure sottoposto, come abbiamo sottolineato, alla clausola di “condizionalità”), sia come affermazione di una strategia di politica internazionale dell’Unione Europea nel suo insieme unitaria e coerente, propria di un’unica entità statale di governo, che assurge al ruolo di ente sovranazionale, e come tale si pone a presidio della promozione universale di condizioni di giustizia e pace fra i popoli. Questa costituisce una prospettiva possibile della politica estera dell’Unione, come strategia settoriale di orientamento dello sviluppo integrato dei crescenti ed insopprimibili rapporti osmotici fra il Sud sottosviluppato e il Nord progredito, cioè fra i margini continentali opposti della frontiera mediterranea dell’Europa.

L’Unione, d’altronde, già manifesta in realtà l’atteggiamento di un Ordinamento, anche nell’attuale configurazione di organizzazione internazionale, titolato ad espletare un’attività esterna illimitata, proprio come prefigurata dalla *Dichiarazione sul futuro dell’Unione Europea*, adottata a margine del Consiglio Europeo di Laeken il 15 Dicembre 2001, in cui si auspicava, *apertis verbis*, che l’Europa «...finalmente unita, deve svolgere un ruolo di primo piano in un nuovo ordine planetario, quello di una potenza che può assumere un ruolo stabilizzatore a livello mondiale e costituire nel contempo un faro per molti Paesi e popoli».

Andando ancor più indietro negli anni, ci accorgiamo che questa vocazione europea, a far da guida nell’incivilimento democratico di popoli e comunità non ancora situate ad un livello di progresso socio-economico alla pari con le nazioni più evolute dell’Occidente, è per dir così nelle corde dei governanti degli Stati che formarono la Comunità Europea; ciò, infatti, può ritenersi primevo della civiltà delle genti europee se nella *Dichiarazione solenne sull’Unione Europea*, adottata nel 1983 a conclusione del Consiglio Europeo di Stoccarda, possiamo leggere che i Capi di Stato e di Governo colà riuniti erano risolti «a creare un’Europa unita, più che mai necessaria per far fronte ai pericoli della situazione mondiale e capace di assumere la responsabilità che le incombe in virtù del suo ruolo politico, del suo potenziale economico e dei molteplici nessi da ciò derivanti con altre popolazioni»¹.

Perfino nella famosa Dichiarazione di Schuman del 1950, cioè a dire nel documento che vien giustamente considerato come l’atto di nascita dell’integrazione comunitaria europea, è annunciata la produzione comune franco-tedesca del carbone e dell’acciaio, al fine di costituire una Comunità - dichiarata esplicitamente prima tappa della Federazione europea - che se rafforzerà, come nelle intenzioni, la propria statura di colosso industriale dell’Europa, ciò la «*porrà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo africano*».

Dalla ricognizione delle citazioni sopra riportate – come di numerose altre d’identico tenore che possono leggersi spigolando fra i documenti programmatici dei testi normativi comunitari, a cominciare dai “Preamboli” in testa ai vari Trattati – sembra evidente che l’idea **dell’unione politica del continente europeo** sta alla base, sin dalla nascita, dell’iniziativa comunitaria e della sua evoluzione, e s’impenna sul riconoscimento di un’identità culturale e giuridica europea e sul magistero civile che ne deriva. Ciò, peraltro, sembra costituire l’ideale specifico additato dai Padri fondatori dell’integrazione, anche se esso si è poi concretamente svolto seguendo un itinerario tortuoso, e tuttavia progressivo, verso il naturale traguardo dello Stato federale. Tale meta politica finale purtroppo ancora oggi non è stata raggiunta a causa della resistenza opposta alla necessaria trasformazione istituzionale da parte degli Stati sovrani affetti dal virus nazionalista².

¹ «à créer une Europe unie, plus que jamais nécessaire pour faire face aux périls de la situation mondiale, et capable d’assumer la responsabilité qui lui incombe en vertu de son rôle politique, de son potentiel économique et de ses liens multiples avec d’autres peuples».

² L’insieme dell’attività politica e dell’assetto giuridico istituzionale, che ha dato vita alla costruzione europea, denominata oggi ‘Unione Europea’, formalmente retta dal Trattato di Lisbona, costituisce un risultato anomalo e disomogeneo dal punto di vista costituzionale ed espressione volutamente ambigua di una realtà associativa che raduna insieme parecchi Stati europei spingendoli a comportarsi come una Confederazione di entità indipendenti, che però

5. *Difficili circostanze – fra migrazioni e minaccia del terrorismo - richiedono una svolta nella politica estera dell’UE*

Questa ricostruzione dell’inquadramento generale delle politiche dell’Unione nell’ambito dell’Azione Esterna - compresa la politica di sostegno offerto ai Paesi vicini – ci spinge a chiederci se gli strumenti e obiettivi finora segnalati, indicanti una revisione della strategia complessiva in materia di rapporti internazionali, specialmente quelli alla frontiera meridionale dell’Europa, siano adeguati. La risposta è realisticamente sconcertante, anche in relazione agli eventi recenti, che si manifestano incalzanti e che riguardano sia l’assetto sociale ed economico dei Paesi più a diretto contatto con l’Europa, sia, soprattutto, il fenomeno migratorio verso l’Europa, che appare inarrestabile. L’agenda fissata dall’Unione in materia continua a seguire l’orientamento che vede l’immigrazione sempre più legata alla sfera della sicurezza. Una posizione comune dell’Europa sull’immigrazione può togliere terreno all’avanzata delle forze xenofobe e antieuropee che hanno finito per alimentare una corrente populista trasversale presente in molti Stati dell’Unione; questo dovrebbe anche caratterizzare, secondo orientamenti di buon senso, il ruolo da imprimere alla politica estera europea di Cooperazione allo sviluppo, ma questa visione prospettica dovrebbe includere anche il raggiungimento di un obiettivo sinergico, politicamente distinto da quello della Cooperazione allo sviluppo socio-economico dei Paesi arretrati, essendo caposaldo in un’altra autonoma politica che l’Unione non può esimersi dal praticare per restare un valido soggetto internazionale: la politica di difesa comune.

La finalità di garantire al Mediterraneo sicurezza e prosperità nel lungo periodo, come strumento ulteriore per frenare il flusso migratorio, appare in verità, allo stato degli eventi, di difficile realizzazione senza l’adozione di politiche di auto-sviluppo e di riforme istituzionali che coinvolgano direttamente i Paesi mediterranei, sia di origine che di transito dei flussi (il che esige, secondo gli osservatori più attenti, la partecipazione delle *élites politiche*, non solo locali, alla realizzazione di un progetto di avanzamento d’interessi condivisi). Sono già stati pure avvistati, in verità, nuovi obiettivi che andranno a sostituire nel 2015 i vecchi obiettivi per il Millennio (Agenda del Negoziato per il “*post-Millennium goal*”). Anche qui l’esigenza da soddisfare dovrebbe essere quella di riuscire a parlare con una voce sola, legando il tema delle “migrazioni” a quello dello “sviluppo”, evidenziando il problema dei profughi e dei richiedenti asilo (ancora irrisolto comunitariamente), che è diverso da quello della migrazione economica o “circolare”. Sempre secondo buon senso, la futura regolamentazione dei flussi migratori dovrebbe essere riguardata in modo da accentuarne la caratterizzazione funzionale efficace di rimedio complessivo, affrontato non al livello dei singoli Paesi di recapito dei migranti, ma – come viene richiesto dall’Italia, e comincia a essere forse percepito dagli altri Stati membri più consapevoli dello spirito di solidarietà connaturato all’integrazione politica – al livello complessivo europeo (il che esige la riforma degli Accordi di Dublino). Oltre tutto, deve essere chiara e condivisa una modificazione di ordine teorico e programmatico dell’impostazione di base di ogni aiuto: uno dei metodi per diminuire – o comunque per regolamentare – i flussi d’immigrazione è: 1) non rifiutare ottusamente il soccorso umanitario; 2) sostenere la crescita economica e socio-politica di quei Paesi del Nord-Africa che si rivelano essere prioritari per la messa a punto di una strategia di contenimento degli stessi flussi, non meno di quanto decisivi allo stesso scopo siano i Paesi di origine della componente del flusso.

hanno una sovranità monca, dato che su alcune materie di comune interesse hanno assunto anche vincoli di reciproco assoggettamento a decisioni prese unitariamente. Questa voluta ambiguità, frutto della miopia politica da cui sono menomati molti governi degli Stati-membri, ancora succubi del feticcio nazionalista, fa dell’Unione Europea attuale un mostro istituzionale, che ha rinunciato espressamente a normare i caratteri ritenuti esclusivi di uno Stato – o di un super Stato federale – ma continua a avere pulsioni e desideri propri di un’identità soggettiva unitaria e coesa nell’azione di governo, senza però riuscire a concretizzarli. Anzi, perseverando nell’agire in forme e modi incoerenti, come per esempio nell’ambito complessivo delle relazioni internazionali, dà luogo ad un’attività occasionale politicamente infruttuosa, e talvolta ingiustificabile, nell’epoca della globalizzazione.

Indubbiamente lo scenario politico e istituzionale in molti Stati africani e del Medio Oriente è sempre più caotico, e ciò scoraggia, infoltisce e complica qualsivoglia progettazione di collaborazione dall'esterno, in termini politico diplomatici, e anche economici; non parliamo poi, d'interventi diretti. Tuttavia è prevedibile – e bisogna aggiungere, sperabile - che, prima o poi, sotto la minaccia armata proclamata dal nascente Stato Islamico e sotto l'urto irrefrenabile delle massicce continue ondate migratorie, i governi degli Stati europei, e l'Unione in forza di necessità, trovino in maniera necessariamente coesa come dare di piglio ad azioni di contenimento, e anche di contrasto, ancora imprecise, ma in qualche modo deterrenti il pericolo di una miserevole disgregazione dell'intesa politica intracomunitaria, e dunque della statura internazionale dell'Unione stessa. Per una vera riuscita del progetto euro-mediterraneo – a parte la deludente constatazione della stasi operativa in cui è piombata l'UpM – è indispensabile che la EU eserciti un'influenza effettiva su tutta l'area; ma il silenzio progettuale che in questi ultimi tempi ha contraddistinto a questo riguardo la politica dell'Unione, non dà molta sostanza alle prospettive di *leadership* internazionale euro-mediterranea che abbiamo per essa supposto e auspicato possibili. Oltretutto, affinché una strategia d'intervento dell'Unione Europea del tipo di quelle sopra ipotizzate possa avere seguito è indispensabile che si consolidi la Federazione degli Stati membri dell'Unione stessa, così da consentirle credibilmente di recitare a pieno titolo un ruolo da comprimario sulla scena internazionale, iscrivendo in una visione ampia e ben articolata di politica estera complessiva anche le azioni settoriali più appropriate, da poter esperire in particolare in un'area di micidiale importanza come il vicino Oriente, posta al crocevia geopolitico di tre continenti.

Riferimenti bibliografici

- R. ALIBONI – S. COLOMBO, *Bilancio e prospettive della cooperazione euromediterranea*, in “Osservatorio di politica internazionale”, Senato della Repubblica, Roma, 2010;
- Bruno AMOROSO, *Il Mezzogiorno d'Europa*, Diabasis, 2011;
- Stefano BOTTONI, *Un altro Novecento*, Carocci, Roma, 2011;
- H.M. ENZENSBERGER, *La grande migrazione*, Einaudi, Torino, 1993;
- Maria Luisa FICHERA, *Lo sviluppo della politica euromediterranea*, Tesi di dottorato di ricerca in Geopolitica, inedita, Università di Trieste, 2010
- Michela GALATI, *L'Unione Europea e l'allargamento dell'Europa centro orientale*, cfr. *ad vocem*, Internet (Google Chrome);
- Mark GILBERT, *Storia dell'integrazione europea*, Laterza, Bari, 2007;
- Giuliana LASCHI (a cura di), *Oltre i confini: l'Unione Europea fra integrazione interna e relazioni esterne*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- Bruno NASCIMBENE, *L'approccio globale nella gestione dell'immigrazione: la politica UE*, in “Diritto dell'Unione Europea”, 2008;
- Bino OLIVI, *L'Europa difficile: Storia politica dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2006;
- Romano PRODI, *L'Europa è più grande; una politica di vicinato come chiave di stabilità*, testo d'intervento al Sixth ECSA World Conference, Bruxelles, Jean Monnet Project, 2002;
- Fabio RASPADORI, *La politica estera dell'Unione Europea*, ed. Morlacchi, 2007;

Note e riletture

Vladimir Il'ič Lenin, *La rivoluzione socialista e il diritto delle nazioni all'autodeterminazione (Tesi)*, in V. I. Lenin, *L'autodeterminazione dei popoli. I testi fondamentali*, Massari editore, Bolsena, 2005, pp. 210-225.

“... Il socialismo vittorioso deve necessariamente instaurare la completa democrazia e, quindi, non deve attuare soltanto l'assoluta uguaglianza dei diritti delle nazioni, ma anche riconoscere il diritto

di autodecisione delle nazioni oppresse, cioè il diritto alla libera separazione politica. Quei partiti socialisti i quali non dimostrassero mediante tutta la loro attività – sia oggi, sia nel periodo della rivoluzione, sia dopo la vittoria della rivoluzione – che essi liberano le nazioni asservite e basano il loro atteggiamento verso di esse sulla libera unione – e la libera unione non è che una frase menzognera senza la libertà di separazione - tali partiti tradirebbero il socialismo... (...)

... L'affermazione che il diritto di autodecisione delle nazioni è irrealizzabile nel quadro del capitalismo può essere concepito o nel senso economico, assoluto, oppure nel senso politico, relativo. Nel primo caso, essa, dal punto di vista teorico, è radicalmente sbagliata... anche il solo esempio della separazione della Norvegia dalla Svezia nel 1905 basta per confutare l'“irrealizzabilità” del diritto di autodecisione in questo senso... Nel secondo caso questa affermazione è incompleta e imprecisa perché non soltanto il diritto delle nazioni all'autodecisione, ma *tutte* le rivendicazioni essenziali della democrazia politica sono “realizzabili” nell'epoca imperialista soltanto in modo incompleto, deformato e in via di rara eccezione (per esempio la separazione della Norvegia dalla Svezia nel 1905). ...Il rafforzamento dell'oppressione nazionale durante l'imperialismo non determina per la socialdemocrazia la rinuncia alla lotta “utopistica” (come viene definita dalla borghesia) per la libertà di separazione delle nazioni, ma determina, al contrario, una più ampia utilizzazione dei conflitti che sorgono *anche* su questo terreno, come motivi per l'azione di massa, per le azioni rivoluzionarie contro la borghesia. (...).

... Il diritto delle nazioni all'autodecisione non significa altro che il diritto all'indipendenza in senso politico, alla libera separazione politica dalla nazione dominante. Concretamente, questa rivendicazione della democrazia politica significa la piena libertà di agitazione per la separazione e la soluzione di questa questione con un referendum della nazione che si separa. Questa rivendicazione non equivale quindi per nulla alla rivendicazione della separazione, del frazionamento, della formazione di piccoli Stati. Essa è soltanto l'espressione conseguente della lotta contro qualsiasi oppressione nazionale. Quanto più la struttura democratica di uno Stato è vicina alla piena libertà di separazione, tanto più rare e più deboli saranno in pratica le tendenze alla separazione poiché i vantaggi dei grandi Stati sono incontestabili, sia da punto di vista del progresso economico come da quello degli interessi delle masse e, inoltre, questi vantaggi crescono sempre più con lo sviluppo del capitalismo. Il riconoscimento del diritto di autodecisione non equivale al riconoscimento della federazione come principio. Si può essere avversari decisi di questo principio e fautori del centralismo democratico, ma preferire la federazione alla disuguaglianza di diritti delle nazioni, quale unica via verso il centralismo democratico. È precisamente da questo punto di vista che Marx, essendo centralista, preferiva perfino la federazione fra l'Irlanda e l'Inghilterra alla sottomissione forzata dell'Irlanda agli inglesi. Il fine del socialismo consiste non soltanto nell'abolizione del frazionamento dell'umanità in piccoli Stati e di ogni isolamento delle nazioni, ma anche nella loro fusione. ... Come l'umanità non può giungere all'abolizione delle classi se non attraverso un periodo transitorio di dittatura della classe oppressa, così non può giungere all'inevitabile fusione delle nazioni se non attraverso un periodo transitorio di completa liberazione di tutte le nazioni oppresse, cioè di libertà di separazione. (...)

... Il proletariato delle nazioni dominanti non può limitarsi a frasi generiche, stereotipate, ripetute da ogni borghese pacifista, contro le annessioni e per l'uguaglianza di diritti delle nazioni in generale. Il proletariato non può eludere col silenzio la questione – particolarmente “spiacevole” per la borghesia imperialista – delle *frontiere* di uno Stato fondato sull'oppressione nazionale. Il proletariato non può non lottare contro il mantenimento forzato delle nazioni oppresse nei confini di uno Stato. E questo significa appunto lottare per il diritto di autodecisione. Il proletariato deve esigere la libertà di separazione politica delle colonie e delle nazioni oppresse della “sua” nazione. Nel caso contrario, l'internazionalismo del proletariato resterà vuoto e verbale; tra gli operai della nazione dominante e gli operai della nazione oppressa non sarà possibile né la fiducia, né la solidarietà di classe; l'ipocrisia dei difensori riformisti e kautskiani del diritto di autodecisione, i quali non parlano delle nazionalità oppresse dalla “loro” nazione e violentemente mantenute nei confini del “loro” Stato, non sarà smascherata. Dall'altro lato, i socialisti delle nazioni oppresse

debbono particolarmente difendere e attuare l'unità completa e incondizionata, quella organizzativa compresa, degli operai della nazione oppressa con quelli della nazione dominante. (...)

... I socialisti non soltanto debbono esigere la liberazione immediata, incondizionata, senza indennità delle colonie – e questa rivendicazione, nella sua espressione politica, non significa altro, precisamente, che il riconoscimento del diritto di autodecisione – ma debbono sostenere in questi paesi, nel modo più deciso, gli elementi più rivoluzionari dei movimenti democratici borghesi di liberazione nazionale, aiutarli nella loro insurrezione e, se il caso si presenta, nella loro guerra rivoluzionaria contro le potenze imperialiste che li opprimono. (...).

... In Russia – dove almeno il 57 per cento della popolazione (più di 100 milioni) appartiene ai popoli oppressi, dove questi popoli abitano principalmente la periferia, dove una parte di questi popoli è più civile dei grandi-russi, dove la struttura politica si distingue particolarmente per il suo carattere barbaro e medioevale, dove la rivoluzione democratica borghese non è ancora compiuta – il riconoscimento del diritto di separazione dalla Russia delle nazioni oppresse dallo zarismo è assolutamente obbligatorio per la socialdemocrazia, in nome dei suoi compiti democratici e socialisti. (...).

I brani sopra riportati, al netto di altre parti omesse per brevità, fanno parte di uno scritto del 1916 di Vladimir Il'ič Ul'janov (Lenin) sull'autodecisione delle nazioni e il correlato diritto di separazione, come da lui stesso definiti, e che trovasi nell'agile volume "L'autodeterminazione dei popoli" con un'introduzione di Nicola Simoni, che ne ha anche curato la pubblicazione nel 2005 presso l'editore Massari, e al quale quindi si rimanda per ogni ulteriore e proficua rilettura.

Come ben chiarito fra l'altro nell'ottimo saggio di Héléne Carrère D'Encausse che correda l'opera, Lenin dunque, contrariamente a Rosa Luxemburg e a Kautsky da un lato (che intendevano ignorare il fenomeno nazionale, per concentrarsi soltanto sulla lotta di classe e l'internazionalismo proletario) e il gruppo degli austromarxisti capitanati da Bauer dall'altro (che privilegiavano viceversa la lotta di liberazione delle nazioni, anche nella forma dell'autonomia culturale, cioè non-territoriale), sposa senza esitare la causa dell'autodeterminazione delle minoranze nazionali e del loro diritto di secessione, ma solo in vista di un loro inserimento in una più vasta comunità statale socialista dove il principio del centralismo democratico di fatto avrebbe fatto scomparire le nazioni come accidente transeunte. In questo modo l'autodecisione delle nazioni e il loro diritto di separarsi dallo Stato a conduzione borghese non costituirebbero nient'altro che una fase temporanea della lotta del proletariato per l'unificazione socialista dell'umanità, che resta la questione prioritaria alla quale debbono essere subordinate tutte le altre questioni, ivi compresa quindi la lotta per la liberazione delle nazioni oppresse. Una volta separatesi dallo Stato originario e fattesi esse stesse Stato, le nazioni non avrebbero potuto, in unione con tutte le altre nazioni liberatesi dalla schiavitù borghese, che confluire in un grande Stato socialista, multinazionale e centralizzato, che è la conseguenza logica del principio del centralismo democratico. La lotta per l'indipendenza delle nazioni viene così rigorosamente ricondotta da Lenin alla lotta di classe per l'instaurazione a livello mondiale della dittatura del proletariato e anche la possibilità che la costruzione dello Stato socialista sia limitata a pochi Stati, e al limite anche ad uno solo (come poi effettivamente avvenne con Stalin) deve quindi intendersi come una circostanza esclusivamente temporanea nella prospettiva dell'avvento del grande Stato socialista mondiale.

Occorre peraltro sottolineare che all'epoca della rivoluzione bolscevica l'Europa era dilaniata fra il dispotismo spesso brutale delle dinastie che governavano gli Stati e le rivendicazioni sempre più virulente delle innumerevoli minoranze nazionali, le quali erano arrivate alla conclusione che per liberarsi dal giogo in cui si trovavano non restava altra soluzione che la rivolta e l'indipendenza. Così mentre la divaricazione tra le condizioni di vita degli appartenenti alle diverse classi sociali, complice gli spaventosi effetti della Grande Guerra, si allargava sempre di più e il conflitto che ne scaturiva assumeva toni sempre più accesi, il problema della liberazione nazionale per altri versi era ugualmente diventato una questione tutt'altro che marginale. Come ricordava l'ideologo russo, nella stessa Russia le minoranze nazionali raggiungevano quasi il 50% rispetto al totale della

popolazione, e per i bolscevichi che si apprestavano in Russia alla conquista dello Stato, la questione di come coniugare la lotta per l'internazionalismo proletario, che presupponeva la costituzione di un grande Stato centralizzato, e la lotta per la liberazione delle nazioni, che di fatto comportava la nascita di una moltitudine di Stati nazionali, era pertanto diventata essenziale. Si trattava in effetti della difficile ricerca di una mediazione per quanto possibile aderente al fine prioritario della lotta di classe, senza per questo ignorare il fenomeno nazionale: e quella sostenuta da Lenin, peraltro nel solco della linea di pensiero che rimonta a Marx, se appare visibilmente contraddittoria, ha però il pregio politico di attrarre verso la lotta di classe le masse rivoluzionarie dei diversi Paesi in cui erano presenti significative minoranze nazionali. È poi evidente che l'accettazione del principio di autodecisione nazionale da parte di Lenin, con la sua conseguente adesione al diritto di separazione delle nazioni, fa parte strumentalmente della tattica del rivoluzionario, non della convinta adesione all'idea nazionale, verso la quale Lenin, da autentico internazionalista, restava quanto meno dubbioso, tenuto conto che in più occasioni si era opposto a politiche di stampo nazionalistico.

Certo, Lenin avrebbe potuto evitare di sposare la tesi estrema della rivolta delle nazioni oppresse, fino alla separazione e all'indipendenza dallo Stato originario, e aderire piuttosto alla possibilità di una composizione del conflitto tra le diverse culture mediante l'opzione federale: ma questa scelta significava non soltanto la possibile messa in sordina della lotta di classe a favore di un accomodamento tra le culture presenti in un dato Stato, ma in buona sostanza anche la rinuncia ai metodi rivoluzionari di abbattimento violento del potere borghese, l'introduzione di metodi riformistici nella gestione delle rivendicazioni delle minoranze nazionali e per questa via un domani anche delle classi proletarie, l'abbandono dell'obiettivo di un grande Stato socialista, multinazionale ma centralizzato, a favore di uno Stato federale europeo, che inevitabilmente non sarebbe stato né centralizzato né socialista, quanto meno nel significato a che a questo termine davano i bolscevichi russi. Tali considerazioni spiegano forse in parte come mai Lenin nel 1915 respinge pure l'idea degli Stati Uniti d'Europa, che trovava favorevole fra gli altri anche Trotzky e che in un primo tempo, nel settembre del 1914 a Berna, aveva peraltro lui stesso accettato, inserendo nelle tesi per il comitato centrale del partito socialdemocratico come parola d'ordine immediata la propaganda per gli "Stati Uniti repubblicani d'Europa".

(r. g.)

Biblioteca

I Libri

- BECK Ulrich, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, G. Laterza & Figli editori, Roma-Bari, 2013 (p. 94, €12.00)
- BROWN Wendy, *Stati murati, sovranità in declino*, G. Laterza & Figli editori, Roma-Bari, 2013 (p. 169, € 13.00)
- DI QUIRICI Roberto, *La democratizzazione tradita. Regimi ibridi e autoritarismi nei paesi ex-sovietici europei*, il Mulino, Bologna, 2013 (p. 330, €26.00)
- ENZENSBERGER H. Magnus, *Il mostro buono di Bruxelles ovvero l'Europa sotto tutela*, Einaudi, Torino, 2013 (p. 99, €10.00)
- GÖLE Nilüfer, *L'Islam e l'Europa. Interpenetrazioni*, Armando, Roma, 2013 (p. 173, €18.00)
- DE ROMANIS Veronica, *Il caso Germania. Così la Merkel salva l'Europa*, Marsilio, Venezia, 2013 (p. 156, €13.00)

I volumi collettanei

DE GREGORIO Laura (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2012 (p. 265, €22.00):

- Mirabelli Cesare, "Primato" del diritto comunitario (anche sulle Costituzioni?)
- Margiotta Broglio Francesco, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*
- Mazurkiewicz Piotr, *Competenze dell'Unione europea in materia religiosa*
- Puza Richard, *Effetti dell'ordinamento comunitario sullo status delle confessioni religiose nei paesi dell'Unione europea*
- Da Cunha Duarte, *Il Consiglio delle conferenze dei vescovi d'Europa*
- Long Gianni, *La Conferenza delle chiese europee (Kek) e l'attuazione del Trattato di Lisbona*
- Giordano Aldo, *Confessioni religiose e Consiglio d'Europa*
- Cartabia Marta, *I "nuovi" diritti*
- Rivella Mauro, *Enti e beni*
- Perrone Andrea, *Enti non profit e diritto dell'Unione europea*
- Corti Matteo, *Profili laburistici*
- Miccinesi Marco, *L'incidenza del diritto comunitario sulla fiscalità degli enti e delle confessioni religiose*
- Marano Venerando, *Matrimonio e famiglia. Limiti di competenza e profili di rilevanza dell'ordinamento comunitario*
- Cardia Carlo, *Il problema della scuola*
- Frigo Manlio, *Beni culturali e diritto dell'Unione europea*

GUIDETTI Mattia (a cura di), *Siria. Dalle antiche città-Stato alla primavera interrotta di Damasco*, Jaca Book, Milano, 2006 (p. 226, €18.00):

- Dolce Rita, *La Siria antica: una civiltà plurimillennaria*
- Wielogsz Dagmara, *Tadmôr nel deserto. La città greco-romana*
- Guidetti Mattia, *Breve profilo del periodo bizantino in Siria*
- Guidetti Mattia, *L'antichità nella formazione dell'arte medioevale siriana*
- Diez Martino, *Sayf ad-Dawla tra mito e storia*
- Pellitteri Antonino, *Nū al-Dīn al-Shahīd e l'unificazione della Siria nel XII secolo. Il periodo ayyubide e mamelucco. Cronologia 1174-1516*
- Qasimiyya Khairiyya, *La Siria nel periodo moderno: dagli Ottomani all'indipendenza*
- Branca Paolo, *Il ruolo della regione siro-libanese nella rinascita culturale araba in epoca moderna*
- Yacoub Joseph, *Le minoranze cristiane in Siria*
- Paniconi M. Elena, *Il romanzo siriano: profilo di una narrazione in cambiamento*
- Aita Samir, *La Siria contemporanea: una storia di sconvolgimenti e costruzioni*

Dalle Riviste

"Il Federalista", anno LVII, numero 1-2/2015, EDIF, Pavia:

- Lionello Luca, *Il nuovo ruolo della BCE nella crisi del debito sovrano europeo*, pp. 17-30
- Negri Davide, *Il TTIP, opportunità e rischi*, pp. 31-41
- Costa Anna, *Lo stato tra globalizzazione, ricchezza e debito: la sfida dell'eurozona*, pp. 71-82
- Pistone Sergio, *Il paradosso della potenza tedesca*, pp. 83-96

"il Mulino", anno LXIV, numero 480 (n. 4/2015), il Mulino, Bologna:

- Streeck Wolfgang, *L'egemonia tedesca che la Germania non vuole*, pp. 601-613
- Dastoli P. Virgilio, *Rilanciare l'Europa*, pp. 721-730

"Ricerche di storia politica", anno XVIII, numero 2/2015, il Mulino, Bologna:

- Formigoni G. e Pombeni P., *Una guerra civile europea 1914-1945? Note introduttive*, pp. 129-136
- Ranzato Gabriele, *La guerra dei trent'anni come ascesa e crollo dei nazionalismi aggressivi*, pp. 157-166
- Rusconi G. Enrico, *Le guerre che ridefiniscono l'Occidente*, pp. 167-176

IL PENSIERO FEDERALISTA è un bollettino interno, a periodicità variabile, dell'Istituto Siciliano di Studi Europei e Federalisti "Mario Albertini", struttura operativa della Casa d'Europa "Altiero Spinelli", che viene inviato gratuitamente ai membri dell'Istituto e agli appartenenti alle Organizzazioni del Movimento europeo in Sicilia che ne facciano richiesta. Presidente dell'Istituto è Rodolfo Gargano, direttore Elio Scaglione (elio.scaglione@hotmail.it), segretario amministrativo Andrea Ilardi (cell. 328-3628179). Sono Membri onorari: Giusi Furnari Luvà (Messina), Eugenio Guccione (Palermo), Francesco Gui (Roma), Sergio Pistone (Torino), Dario Velo (Pavia) - Anno XIV n. 2, Giugno 2015 – Direzione, Redazione, Amministrazione: via Emilia n. 2 C. Santa, 91016 Erice (Trapani) – Website: www.fedeuropa.org – Email: istitutoalbertini@fedeuropa.org - Tel. 0923.551745/891270 - Fax 0923.558340 -