

L'Unione Europea tra tentativi di costituzionalizzazione e questioni di vicinato

Nell'ultimo biennio, il grande sforzo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea, interrotto nel suo slancio dagli esiti negativi dei referendum francese e olandese, ha profondamente impressionato la comunità degli studiosi di materie europee; ne è derivata una notevole fioritura di opere, per lo più collettanee, dedicate all'esame dei vari problemi. Le quattro opere oggetto del presente scritto, pongono in primo piano l'allargamento dell'Unione e l'adeguamento delle sue istituzioni, alla luce degli aspetti di fondo, fra i quali spicca quello dei confini dell'Europa e dei suoi vicini.

Quest'ultimo argomento è stato affrontato nel primo dei volumi considerati¹. Come veniva delimitata l'Europa sette secoli fa? Il curatore risponde citando, all'inizio della sua introduzione, un enciclopedista inglese del XIV° secolo: «*Europe begins on the river Tanay (Don) and stretches along the Northern Ocean to the end of Spain. The east and south part rises from the sea called Pontus (Black Sea) and is all joined to the Great Sea (the Mediterranean) and ends at the islands of Cadiz (Gibraltar)*».

Secondo Rupnik, l'allargamento dell'Ue ad est ha avuto un grande successo: ha superato la divisione del Vecchio Continente ed è stata la prima grande realizzazione in materia di politica estera e di sicurezza comune, contribuendo al consolidamento delle giovani democrazie dell'Europa centrale e orientale. Tutto ciò genera un triplice interrogativo: quali sono i limiti geografici, istituzionali e politici del processo di allargamento? L'Ue può continuare nell'«europeizzazione» della sua periferia senza offrire prospettive d'integrazione? Che tipo d'influenza può esercitare l'Ue sui suoi vicini senza passare per l'allargamento?

A questi interrogativi cercano di rispondere gli scritti di cui si compone il volume, che riguardano l'Ucraina, la Georgia, la Moldova, i Balcani, la Turchia e i vicini del Mediterraneo. È, quest'ultima, un'area di grande interesse per l'Italia: affronta il tema la prof. Esther Barbè nel capitolo 5 («*L'Ue et son voisinage en Méditerranée*»).

L'A. esordisce con una premessa sulle basi giuridiche della politica mediterranea. Dopo la caduta del Muro e l'apertura dell'Unione a Est, i partenariati mediterranei sono passati successivamente da una

¹ J. RUPNIK (dir.), *Les banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union Européenne*, Paris, Presse de Sciences Po., 2007, pp. 203.

logica di cooperazione (bilaterale) a una logica regionale euro-mediterranea (multilaterale), per giungere infine ad una coesistenza tra il Pem (Partenariato Euro Mediterraneo) e la Pev (Politica Europea di Vicinato). Se la Pev dovesse prevalere, si tornerebbe al bilateralismo: l'A. invece esprime preferenza per il partenariato euro-mediterraneo, che cercava di creare uno spazio regionale economico, ma anche politico e sociale, nel Mediterraneo. «Ci si può chiedere se, con la nuova Pev, l'Unione non stia rinunciando a sviluppare le sue possibilità come attore politico internazionale nel quadro regionale del Mediterraneo» (pag. 152).

Dopo questo utile chiarimento, l'A. ricorda le principali iniziative prese da quegli Stati membri dell'Ue definiti «i grandi del Sud» (Francia, Spagna e Italia); la proposta italiana tendeva alla creazione di una Banca mediterranea sul modello della Berd.

Ma la divisione Nord-Sud in seno all'Unione si rivela anche nei seguiti del processo di Barcellona, tra gli Stati membri mediterranei che intendono dare al processo una valenza politica, e quelli del Nord, con alla testa il Regno Unito, che badano soprattutto ai risultati concreti. Conseguenza: «Paradossalmente, i *partners* mediterranei sono trattati come i Paesi dell'Est, ma senza alcuna prospettiva di adesione nel futuro, senza *'golden carrot'*» (pag. 158).

Comunque, poi, il crescente fondamentalismo islamico ha provocato resistenze ai tentativi europei: l'Europa, a giudizio dell'A., manca di legittimità culturale in vari settori della società a Sud del Mediterraneo. Forse, quindi, l'approccio più utile potrebbe essere quello economico: in questo senso va l'iniziativa del presidente francese Sarkozy, «Unione per il Mediterraneo», lanciata a Parigi il 13 luglio 2008.

Se nelle *«Banlieues de l'Europe»* lo studio è ad ampio raggio, dall'Ucraina ai vicini del Mediterraneo, un altro interessante contributo² si concentra sui Balcani occidentali. Anche questa è un'opera collettanea, in cui gli autori si sono soffermati soprattutto sugli aspetti economici, data l'importanza di uno dei requisiti richiesti agli Stati candidati all'ingresso nell'Ue: quello dell'esistenza al loro interno di un'economia di mercato e di un regime di libera concorrenza. Una risposta univoca non è facile, vista la diversità nell'area balcanica degli stadi di sviluppo e delle strutture economiche. Ma anche il fattore politico non è da trascurare, poiché un certo grado di stabilità politica sarà necessario ai Paesi balcanici affinché si aprano le porte dell'Ue; e una maggiore stabilità renderà anche possibili forme di cooperazione regionale, indispensabile per lo sviluppo economico.

² S. KUSIC e C. GRUPE (dir.), *The Western Balkans on Their Way to the E.U.?*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2007, pp. 160.

Nell'area balcanica desta particolare attenzione, in Italia, la situazione in Albania. Al "Paese delle aquile" è dedicato lo studio di uno degli autori, Daniel Göler (Università di Bamberg), secondo cui l'Albania rappresenta un caso speciale. Il dittatore Enver Hoxha aveva perseguito un modello economico autarchico, che gradualmente aveva separato il suo Paese non solo dal mondo occidentale, ma anche dal blocco orientale. Il quasi totale isolamento, negli ultimi anni del regime, è stato la causa delle molte difficoltà che l'Albania ha avuto nell'affrontare il processo di transizione, difficoltà che tra il marzo e il giugno del 1997 portarono a condizioni non dissimili da una guerra civile, e che nel corso degli anni Novanta provocarono un vero e proprio esodo – soprattutto verso l'Italia e la Grecia – di circa 750.000 albanesi.

L'alto tasso di disoccupazione e i bassi salari hanno poi stimolato l'afflusso di capitali stranieri per l'installazione di industrie che si avvalgono delle favorevoli tariffe doganali, pur se la loro localizzazione avviene soprattutto nell'area Tirana-Durazzo, a scapito di altre zone. Comunque, secondo l'A., il futuro dell'Albania è nell'Unione Europea, che ne assorbe il 90% delle esportazioni e giunge al 75% delle importazioni; per l'integrazione vera e propria occorrerà che le disparità interne diminuiscano e che migliori la bilancia commerciale albanese, attualmente in grave passivo.

Altri saggi del volume riguardano la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo e argomenti di carattere generale, come la cooperazione interregionale nei Balcani occidentali quale fattore di progresso economico.

Tutte le questioni fin qui considerate s'inquadrano nella più vasta problematica dell'allargamento dell'Ue, oggetto di un altro volume collettaneo di vasto respiro.³ L'opera ha carattere soprattutto economico, e fra gli Autori spiccano degli economisti di rilievo, alcuni dei quali non solo docenti di economia, ma attori di primo piano nelle vicende economiche europee, ad esempio consulenti della Commissione Ue. Questa caratteristica risulta a prima vista, tra l'altro, dal notevole numero di diagrammi (60) e tabelle statistiche (18), che ne fanno un testo destinato a specialisti della materia.

Le questioni che hanno attirato l'attenzione degli Autori vanno dagli aspetti finanziari dell'euro, alla necessità di stimolare la crescita economica, dalla concorrenza, ai rapporti economici con i Paesi che formano la 'periferia' dell'Ue. Ma il lettore non specializzato potrà soffermarsi su un argomento che è preliminare ad ogni altro problema: quello della struttura giuridica dell'Unione. Come i curatori notano nell'introduzione, il processo decisionale dell'Ue è inefficace e

³ A. ASLUND e M. DABROVSKI (dir.), *Europe after Enlargement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. XIV-240.

scarseggia di legittimazione democratica, per cui il compito principale dell'Ue è quello di darsi un nuovo assetto giuridico e adottare una costituzione europea.

Il tema è affrontato nel Cap. 1 da C. Wyplosz, il quale peraltro, da professore di economia internazionale a Ginevra, si occupa di soggetti politici servendosi di strumenti economici. Egli non esita ad affermare che una parte dell'*acquis communautaire* è ormai superata: «La Convenzione Europea ha avuto un'opportunità unica per riordinare questa eredità, ma l'ha sciupata. La Convenzione ha rifiutato di aprire il vaso di Pandora degli accordi del passato, ed aggiornarli. Avendo adottato tutto l'*acquis communautaire*, buono e cattivo, ha lasciato irrisolte le questioni più importanti» (pag. 7).

La c.d. «eterogeneità» che, a detta degli oppositori dell'allargamento, sarebbe stata provocata da quest'ultimo, non convince l'A. Tabelle alla mano, egli dimostra che i nuovi Stati membri non hanno provocato disomogeneità di vedute sulla politica estera e di difesa, e che il loro ingresso non ha fatto aumentare i sentimenti nazionalistici; ed è persuaso che l'allargamento accentua i benefici dell'integrazione economica e che quindi non bisogna opporvisi, anche se i costi di aggiustamento sono inevitabili, e provocano vincitori e perdenti.

Questa considerazione riconduce l'A. al problema istituzionale: «Non possiamo operare un mercato comune senza istituzioni comuni [...] le decisioni collettive non possono essere lasciate alle burocrazie. L'Europa sta tentando di affrontare questo problema con il metodo intergovernativo, ma l'esistenza di insuccessi politici a tale livello indica che questo approccio non è sufficiente» (pag. 15).

Per il futuro l'A. vede l'emergere di tre questioni principali. In primo luogo è necessario convincersi che limitare l'Ue ad un mercato comune è insostenibile: l'integrazione esige ulteriore integrazione. In secondo luogo, occorre migliorare il processo decisionale dell'Ue, armonizzando le sovranità nazionali e gli interessi collettivi. Infine si sottolinea l'esigenza di un maggiore controllo democratico.

Nonostante il prevalente accento economico dell'opera, non mancano contributi che toccano anche la sfera politica, come quello di Milcher, Slay e Collins sulle ragioni economiche della *European Neighbourhood Policy*. La tematica relativa ai vicini dell'Europa sta diventando sempre più oggetto di studio, di cui uno dei risultati più notevoli è un importante volume collettaneo dedicato appunto ad essa⁴. L'idea ispiratrice dell'opera è che, dopo il grande allargamento

⁴ S. BLOCKMANS e A. LAZOWSKI (a cura di), *The European Union and Its Neighbours*, The Hague, Asser Press, 2006, pp. XXXII-654.

del 2004, è opportuno rivisitare le politiche dell'Ue di stabilizzazione, di partenariato e d'integrazione nei confronti di Paesi vicini.

Precede questa analisi una prima parte di carattere generale, che si occupa dell'approccio storico, politico e giuridico dell'Ue nei rapporti con i suoi vicini. Vi si trovano quesiti che formano dovunque oggetto di discussione, come quelli dell'identità europea e di quella dei vari vicini, della complessità del regime dell'Unione, dell'evoluzione e della *membership*. Seguono ben quindici capitoli che analizzano nel dettaglio, uno ad uno, i vari Stati che circondano l'Unione, e ci pare utile riportarli di seguito: Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera, Andorra, Monaco, San Marino, Città del Vaticano, Bulgaria e Romania (che all'epoca della pubblicazione non erano ancora Stati membri), Turchia, Balcani occidentali, Croazia, Paesi mediterranei, Israele, Autorità palestinese, Federazione russa, Ucraina, Bielorussia, Moldova, Armenia, Azerbaijan e Georgia.

Questi capitoli seguono criteri di omogeneità, e comprendono una breve introduzione storico-politica, un'analisi della struttura dei pertinenti documenti giuridici, un esame dei problemi specifici (politici, economici, sociali), e una conclusione sui possibili sviluppi futuri delle relazioni tra l'Ue e il Paese in questione.

Infine, i curatori del volume hanno tenuto a redigere il capitolo conclusivo, nel quale attirano l'attenzione sui molteplici effetti dell'allargamento: «Con i propri confini spostati più a Est e più a Sud, l'Ue ora abbraccia quasi l'intero continente, con tutte le conseguenze politiche e giuridiche che ne risultano. Da un lato, l'allargamento ha esteso l'area di pace e di stabilità ai Paesi che meno di vent'anni fa erano parte dello spietato impero dell'Unione Sovietica. Dall'altro, l'allargamento ha portato l'Ue più vicina ad aree perturbate, che richiedono finezza politica in maggior misura» (pag. 613).

Questa situazione, abbastanza chiara, diventa più complessa se si accetta l'enunciazione degli A. che l'impegno dell'Ue verso i suoi vicini è caratterizzato da una molteplicità di aspetti, di modelli e di strumenti. I livelli di intensità variano: alcuni Stati sono sulla soglia dell'integrazione, altri esercitano forme di cooperazione. Certe iniziative sono comuni, ma più spesso le relazioni sono governate in via bilaterale. Peraltro, questo variegato panorama è dominato dall'art. I-57 del Trattato costituzionale (al tempo della pubblicazione se ne sperava ancora la sopravvivenza), che gli A. riportano: «L'Unione svilupperà speciali relazioni con i Paesi vicini, tendenti a stabilire un'area di prosperità e di buon vicinato fondati sui valori dell'Unione e caratterizzati da stretti e pacifici rapporti basati sulla cooperazione» (pag. 616).

La pace e la stabilità in Europa: è questa la prima ed assoluta priorità dell'Ue: «L'esperienza degli ultimi quindici anni dimostra che

i conflitti etnici e religiosi provocano massicce immigrazioni, disastri umanitari e diffusione del crimine transnazionale organizzato. L'Ue non può permettersi un altro fallimento della sua politica come quello che si ebbe al tempo della guerra civile in Jugoslavia» (pag. 621).

La visione d'insieme che si può trarre dalle opere considerate e dal pensiero dei numerosi Autori (in totale, 42) è che l'Ue sta attraversando un difficile periodo di transizione. Ma nel complesso le varie posizioni non sono pessimistiche e traggono dal superamento dei problemi, anche gravi, del passato, l'auspicio di un migliore futuro. (GIORGIO BOSCO)

LA FONDATION JEAN MONNET POUR L'EUROPE

La Fondation Jean Monnet pour l'Europe a été créée en 1978 par Jean Monnet, Père de l'Europe communautaire. Il lui a donné, avec son nom, l'ensemble de ses archives, bientôt rejointes par celles de Robert Schuman et d'autres bâtisseurs. Ces archives constituent les racines historiques de l'Union européenne. Jean Monnet lui a enfin confié la mission

- d'organiser cette mémoire pour la rendre accessible aux étudiants, aux enseignants, aux chercheurs, aux responsables d'institutions publiques et d'activités privées ainsi qu'aux citoyens intéressés, afin de contribuer par la connaissance du passé, à l'éclairage du présent et à la préparation de l'avenir;
- de faire rayonner cette mémoire à l'échelle de l'ensemble de l'Europe et des continents et pays d'outre-mer. Les moyens utilisés à cette fin sont l'édition de Cahiers rouges, des colloques, des expositions, Internet et, récemment, des émissions de télévision allant des chaînes locales aux grands mass médias.



Ferme de Dorigny, CH - 1015 Lausanne
Tél : +41 (0)21 692 20 90. Fax: +41 (0)21 692 20 95
Site Web: <http://www.jean-monnet.ch>