

I

LA POLITICA

La “periferia” europea all’indomani dell’allargamento del 2004

di Liliana Faccioli Pintozzi

Nel maggio 2004 dieci nuovi Stati entreranno a far parte dell’Unione Europea, portando con il loro ingresso i confini più a sud e a est. È atteso nel medio periodo l’ampliamento a Bulgaria e Romania, l’apertura dei negoziati con la Turchia e la formalizzazione del parere della Commissione in merito alla richiesta di ingresso della Croazia. In questo scenario, acquisisce un’importanza crescente il dibattito sui confini che l’Unione intende darsi per riuscire a definire che tipo di rapporti vorrà avere con quei paesi che non entreranno e per fare chiarezza su quale ruolo immagini per l’UE la sua classe politica.

“L’Europa come unitaria entità politica sarà possibile e avrà senso storico decisivo nella misura in cui rifarà la propria auto identificazione e per quanto sarà in grado di offrire, a questo secolo e a quelli che verranno, ciò che essi da nessun’altra parte potrebbero avere: una via di promozione umana, un progetto di vita, una qualità esistenziale diversi e alternativi a quelli che oggi ci vengono proposti (e imposti) da ovest e da est”. Questa riflessione, formulata da Bruno De Marchi sul numero del dicembre 1978 della rivista “Vita e Pensiero”, è ancora estremamente attuale, e forse solo oggi se ne possono cogliere appieno le differenti sfumature e le profonde conseguenze.

All’alba del più grande allargamento che l’Unione Europea si sia mai trovata ad affrontare, alla vigilia della storica unificazione del “vecchio continente” in un unico soggetto politico dopo secoli di guerre e cinquant’anni di drammatica cesura, prima di poter parlare di nuovi confini dell’Unione è fondamentale

cercare di capire cosa sia l'Europa, chi siano gli europei, e decidere a livello politico, economico e sociale quale grado di identificazione si persegua tra Europa e UE.

Citando lo Chabod, l'Europa è una *forma mentis*, “*un certo abito civile, un certo modo di pensare e sentire*”¹, formatosi nel corso dei secoli in contrapposizione con l'Asia al tempo dei Greci, con l'Africa al tempo dei Romani, con Attila e i Mongoli ai tempi di Ezio e Teodorico, con l'Islam al tempo delle crociate; e - se si accetta una estensione del concetto - l'Europa dell'ultimo cinquantennio si è anche definita nella contrapposizione a nazifascismo e comunismo. Riprendendo ancora il sopra citato De Marchi, infatti, la frontiera dell'“essere europeo”: “*non è tanto una convenzione politica o geografica ma lo spazio dove gli uomini fanno fronte a un evento che può decidere del loro destino*”, e questa frontiera è variata nel corso della storia, ma ha costantemente contribuito alla formazione della comune coscienza.

Differentemente, l'Unione Europea è una “costruzione” della classe politica del secondo dopoguerra, di una generazione che, dopo aver vissuto gli orrori di un'esperienza straziante, ha scelto per i propri popoli la via della pacificazione e della condivisione, invece che della guerra e della contrapposizione. Essa è il risultato non, o meglio non solo, della storia, ma di forzature effettuate e di decisioni perseguite, di scelte che ne influenzano quotidianamente l'evolvere e di teorie che ne dovrebbero indirizzare lo sviluppo.

Per comprendere la questione di quali confini debbano definire l'Unione, è fondamentale stabilire cosa s'intenda per Europa. Infatti, l'articolo 49 del trattato sull'Unione stabilisce che: “*ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1 (ovvero libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, N.d.R.) può domandare di diventare membro dell'Unione*”. Appare di conseguenza evidente come la definizione del termine stesso divenga centrale per lo sviluppo futuro dell'Unione. Anche perché, se la frontiera occidentale e nordica è geograficamente definita, a est e a sud la questione si fa più sfumata.

¹ Cfr. F. Chabod, “*Storia dell'idea d'Europa*”, Laterza, 1961.

I confini geografici dell'Europa dovrebbero ripercorrere le aree dove le basi culturali dell'Europa sono omogenee, ovvero quelle dove le comuni radici storiche affondano nei valori del cristianesimo. Questo non significa assolutamente voler discutere la laicità delle istituzioni, che tali sono e tali devono rimanere, ma semplicemente riconoscere in alcune "regioni" geografiche una comunanza di valori e di storia. Tale considerazione non significa neanche escludere a priori dall'appartenenza all'UE Stati in cui la maggioranza della popolazione dovesse essere non cristiana - è il caso, ora, della Turchia, ma nel futuro si potrebbe ripresentare, ad esempio con la Bosnia Erzegovina - poiché come già argomentato Europa e Unione Europea sono realtà distinte. Significherebbe, però, riconoscere al cristianesimo quel ruolo di "collante" storico avuto nel corso dei secoli, almeno fino al 1500 in maniera incontestata, e affermare l'importanza della sua influenza all'interno dello sviluppo di una comune coscienza europea, sviluppatasi anche nella contrapposizione alla Chiesa romana, importanza almeno pari a quella della filosofia greco-romana o dell'illuminismo.

Per tutti coloro che invece non riconoscono come fondamentali le radici religiose nella definizione dell'essere europeo, la questione si fa decisamente più complessa ed è affrontata con un diverso approccio.

Le alternative che al momento hanno maggiore seguito sono tendenzialmente due: favorire l'impostazione economica, al fine di incrementare lo sviluppo dell'UE, rendendola sempre più un grande mercato - e, allora, in quest'ottica ben vengano tutti gli Stati più o meno definibili europei senza andare troppo per il sottile, dato che aumenterebbero lo stesso il peso economico dell'Unione - oppure andare verso la formazione di un "super stato europeo", federale o confederale, ma comunque con un'importante valenza politica nel tentativo di costituire un polo in grado di dare un contributo significativo in termini di pace e stabilità nel mondo del XXII secolo.

Se la prima opzione non presenta rischi - dato che la formazione di un grande mercato unico non mette a repentaglio nulla, quando lo stesso venga controllato e regolamentato - la seconda pone dei problemi di identificazione e riconoscimento re-

ciproco, che ancora non sono stati non solo risolti, ma neanche affrontati seriamente e con la giusta valenza.

Se, infatti, la fine della guerra fredda ha permesso l'ingresso di paesi storicamente europei come Polonia o Ungheria, il prossimo decennio porterà con sé il dibattito, in realtà già iniziato, sui rapporti con gli Stati della "nuova periferia" europea. Non semplicemente cosa sia l'Europa, dunque, ma esattamente quali Stati attuali si possano dire europei e quali no: questo è il nodo da sciogliere.

In questa prospettiva, il problema maggiore s'incontra nel definire i rapporti con gli Stati che si trovano a est, dando la priorità a un chiarimento delle relazioni che si vogliono instaurare con la grande madre Russia e a seguire con Bielorussia, Ucraina e Moldavia, avendo il Presidente della Commissione Prodi in diverse occasioni affermato che: *"l'Unione non potrà dirsi completa fin quando non avrà al suo interno anche i paesi dei Balcani occidentali"*². Posizione, questa, pienamente condivisa dalle presidenze - entrambe non a caso mediterranee - che si sono avvicendate nel 2003, ovvero Grecia e Italia, che nel loro programma congiunto presentato a inizio anno hanno affermato la loro intenzione di: *"continuare e intensificare tutti gli aspetti della cooperazione con i paesi della regione dei Balcani occidentali allo scopo di promuovere la loro massima integrazione possibile nel corso politico ed economico principale dell'Europa, tenuto conto dello status di questi paesi quali potenziali candidati all'adesione all'UE"*³. Così come tra le priorità del semestre italiano si legge che: *"l'obiettivo principale è di completare il grande processo di unificazione europea. Ma anche quello di favorire un più consono bilanciamento del peso specifico dell'Unione, trasponendone l'attuale asse verso le aree meridionali del continente e coinvolgendo maggiormente nei processi decisionali i paesi dei Balcani occidentali, che hanno conosciuto un periodo di travaglio e che sono parte essenziale dell'Europa"*⁴.

² Vedi anche la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *"I Balcani occidentali e l'integrazione europea"*, COM (2003) 285 def..

³ Cfr. <http://www.ueitalia2003.it/ITA/LaPresidenzaInforma/Programma/>.

⁴ *Ibidem*.

Diverso è il discorso relativo ai rapporti con gli slavi del nord, in merito ai quali si evidenziano due scuole di pensiero. Da una parte c'è chi, come il Presidente in carica del Consiglio europeo Silvio Berlusconi, sponsorizza - pur con i lunghi tempi che questo processo richiede - l'ingresso della Russia e dei suoi ex "Stati satellite" nell'Unione. Se, infatti, nel programma italiano si legge solo la volontà di: "*dare contenuti più concreti al rapporto con la Federazione russa e con gli altri Paesi della CIS, favorendone l'ulteriore avvicinamento alle strutture e alle istituzioni di Bruxelles*"⁵, non poche volte il Primo ministro italiano si è pubblicamente espresso a favore di una piena partecipazione russa al futuro dell'Unione. Questa posizione si giustifica non solo con le potenzialità economiche e le prospettive di mercato che aprirebbe, ma anche come riconoscimento del ruolo giocato da Mosca nel corso dei secoli all'interno della comunità internazionale "occidentale".

Un eventuale ingresso di Russia, Bielorussia, Moldavia e Ucraina avrebbe l'indubbio vantaggio, da un lato, di ampliare il mercato comunitario a milioni di consumatori, e, dall'altro, di accompagnare questi Stati sul cammino delle riforme, che essi necessariamente devono percorrere nel più breve tempo possibile. D'altra parte, però, imporrebbe ai loro popoli un'accelerazione forzata e impostata sull'esperienza, sulla necessità e sulla preparazione di comunità con storie nazionali estremamente differenti. Con riferimento a quanto scritto da Vincenzo Cuoco in merito alla rivoluzione napoletana del 1799⁶ - mutuata sull'esperienza francese di dieci anni prima - non si può pretendere di trapiantare in luoghi completamente estranei situazioni nate e sviluppatesi altrove.

Se si riflette in termini di geopolitica, è impossibile non avere dubbi circa l'opportunità di un ingresso della Russia nell'UE. Paese posto a cavallo fra due continenti, ricchissimo in termini di risorse umane e naturali, ha sempre giocato la sua storia e la sua politica su entrambi i fronti - europeo e asiatico - traendo forza da questa peculiarità. Un suo inserimento all'interno del-

⁵ *Ibidem.*

⁶ V. Cuoco, "Saggio sulla Rivoluzione napoletana del 1799", Napoli 1801.

l'Unione la impoverirebbe della sua "dimensione asiatica", "riducendola" allo *status* di paese membro.

Nell'ottica di un mondo che - per tutelare la pace e la prosperità - sarebbe bene si strutturasse in modo multipolare, la Russia dovrebbe seguire la strada della costituzione di un polo distinto e, allo stesso tempo, alleato con l'Unione, oltre che, auspicabilmente, con gli Stati Uniti d'America. Secondo quanto sostenuto da Michail Gorbaciov nel corso della manifestazione "Grecia Salentina" nell'agosto 2003, la Russia dovrebbe perseguire la propria crescita democratica e il proprio "riposizionamento" sulla scena internazionale, seguendo la strada della Comunità euro-asiatica, formata sull'esempio della CEE insieme con Bielorussia, Ucraina e Kazachistan, ovvero una popolazione di 220 milioni di persone. Questa scelta le permetterebbe di avere un ruolo di guida per quegli Stati che, posizionati al confine tra Europa e Asia, intendono guardare all'UE come partner e alleato, senza però disconoscere la propria storia millenaria e contemporaneamente assolvendo una importante funzione di collegamento e raccordo di due mondi differenti, ma che devono imparare a dialogare in piena sicurezza su un piano di parità.

La seconda scuola di pensiero in merito ai rapporti fra Unione Europea e Russia - ma anche Bielorussia, Ucraina e Moldavia - è sponsorizzata *in primis* dal Presidente della Commissione Romano Prodi. Nella comunicazione: "*Europa ampliata - Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*"⁷, Bruxelles inserisce in un nuovo quadro le relazioni del prossimo decennio con questi Stati, ma anche con i paesi del bacino mediterraneo, per i quali attualmente non si profila un'adesione, ma che avranno ben presto una frontiera comune con l'Europa.

A livello comunitario, infatti, il problema principale da affrontare è uscire dall'ottica, che vede come più importante strumento della politica estera dell'UE l'ampliamento, in conseguenza del considerevole impulso impresso alle riforme da quei paesi cui è prospettato l'ingresso nell'Unione. Il Com-

⁷ COM (2003) 104 def..

missario per le Relazioni esterne, Chris Patten, ha rilevato in una nota per la stampa del marzo 2003 che: “*mentre negli ultimi dieci anni le prospettive di adesione hanno costituito innegabilmente lo strumento più valido dell’Unione in termini di politica estera, per il prossimo decennio dobbiamo trovare altri modi di esportare la stabilità, la sicurezza e la prosperità da noi create nell’Unione ampliata*”.

Come notato nel corso della conferenza “*The enlarged EU and its new neighbours: new security challenger*” organizzata dall’*Institute for Security Studies*⁸ nel giugno 2003, fin dai primi anni novanta la risposta comunitaria alla necessità di creare una zona di stabilità e prosperità ai confini dell’Unione di allora è stata la strategia di pre-adesione, mentre con gli Stati dell’ex Unione Sovietica si è proceduto alla stipulazione di Accordi di Partenariato e Cooperazione (PCA). Questo metodo ha creato un certo numero di istituzioni, che collegano l’UE a questi Stati e ha aggiunto un elemento di dialogo politico, rilanciando nel contempo la cooperazione economica e commerciale. Nonostante ciò non è stato in grado di dare uno slancio effettivo ai rapporti internazionali: a prescindere dalla Russia - la cui situazione economica è preoccupante, così come l’andamento della sua politica interna, basti pensare alla situazione in Cecenia - con la Bielorussia, i rapporti rimangono freddi, la Moldavia è lo stato più povero dell’intero continente e l’Ucraina mostra preoccupanti segni di instabilità nella tenuta delle sue istituzioni democratiche.

Al fine di uscire da questa situazione di stasi, la Commissione europea propone che nei prossimi dieci anni l’UE si adoperi per creare una zona di prosperità e di buon vicinato - la cosiddetta “cerchia di amici” - con la quale intrattenere relazioni pacifiche e una stretta collaborazione. Per arrivare a questo, in cambio dei progressi concreti compiuti in termini di riconoscimento dei valori comuni e di attuazione effettiva delle riforme politiche, economiche e istituzionali, l’Unione Europea dovrebbe offrire a tutti i paesi limitrofi una partecipazione al proprio mercato interno, nonché un’ulteriore integrazio-

⁸ Cfr. <http://www.iss-eu.org/activ/content/prog11pdf>.

ne e liberalizzazione per favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

Il punto di partenza del ragionamento comunitario è che l'interdipendenza fra l'Unione e i paesi alla sua "periferia" è già una realtà ai fini della stabilità, della sicurezza e dello sviluppo sostenibile all'interno delle rispettive frontiere, e, pertanto, i tempi sono più che maturi per operare congiuntamente in numerosi settori. La nuova politica di prossimità sarebbe attuata mediante piani d'azione strategici nazionali e/o regionali, elaborati dalla Commissione insieme agli Stati interessati, comprendenti parametri politici ed economici per la valutazione dei progressi compiuti. Una volta approvati, tali piani potrebbero sostituire le strategie comuni per diventare, a medio termine, i principali documenti politici alla base delle relazioni bilaterali.

La Commissione, insomma, propone alcune idee innovative, che cercano di andare nella direzione di un più stretto rapporto con Russia e paesi limitrofi senza per questo offrire loro - sempre che dovessero essere interessati - l'opportunità di entrare nell'Unione. Una strategia pienamente compatibile con l'idea della creazione di un polo euro-asiatico, alleato dell'UE senza per questo farne parte. Una strategia che, se applicata correttamente e con il pieno sostegno politico di entrambe le parti in causa, potrebbe veramente cambiare lo scacchiere internazionale, favorendo la creazione di distinti poli di forza in stretto dialogo e in grado di assicurare un equilibrio costante.

Differente è, invece, il discorso per quel che concerne la periferia meridionale dell'Unione. La Turchia - unico stato del bacino mediterraneo la cui storia e la cui posizione geografica potevano sollevare dei dubbi interpretativi - ha già ricevuto lo *status* di paese "candidabile" nel corso del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, e, pertanto, segue una strada ben distinta da quella dei suoi vicini. Nel contempo, benché aumentino le voci provocatorie che chiedono l'ingresso di Israele nell'Unione, è evidente come al momento la questione sia come impostare i rapporti con i paesi del Partenariato euro-mediterraneo (Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Mal-

ta, Marocco, Autorità palestinese, Siria, Tunisia e Turchia), rapporti che si distinguono per almeno tre ragioni dalle relazioni che l'UE intrattiene e ha intrattenuto in passato con i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO).

In primo luogo, si tratta di uno spazio che va da Gibilterra al Mar Nero e al Canale di Suez, raggruppando parecchie sub-regioni con diverse problematiche e storie nazionali. Tale area rappresenta, inoltre, la linea di frattura fra Nord e Sud in termini economici, sociali e culturali. Infine, la politica dell'Unione nei confronti dei PECO s'ispirava all'idea di portare una stabilizzazione politica, economica e amministrativa per favorire l'integrazione, mentre nei confronti dei paesi del bacino del Mediterraneo dalla stabilizzazione dovrebbero scaturire speciali relazioni o *partnership*, ma non un ingresso nell'Unione.

Nei confronti di tali paesi, appare consigliabile l'applicazione della "politica di prossimità", "*nello sforzo di trasformare il bacino del Mediterraneo in un'area di dialogo, cooperazione, pace e stabilità*"⁹, così come affermato nelle conclusioni del Vertice di Salonicco del giugno 2003.

Appare evidente che, considerata la diversità dei punti di partenza e degli obiettivi, la nuova impostazione però non potrà essere applicata a tutti nello stesso modo. Prendendo come esempio due paesi confinanti, mentre le relazioni tra l'UE e la Bielorussia non hanno fatto molti progressi dal 1996 a oggi, il dialogo e la cooperazione con la Russia hanno avuto uno sviluppo positivo in parecchi settori.

Nonostante queste differenze, l'Unione mantiene con ciascuno dei paesi limitrofi notevoli interessi in comune: sia per la vicinanza geografica, che accentua l'importanza di una collaborazione, soprattutto nella gestione della nuova frontiera esterna e dei flussi transfrontalieri, sia per la necessità di creare una comune zona di prosperità e stabilità.

Alla politica di prossimità - presentata a marzo 2003 - nel successivo mese di luglio la Commissione europea ha voluto af-

⁹ Cfr. http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/the_it.pdf.

fiancare due ulteriori strumenti: i “programmi di prossimità” e una “*task force* per l’Europa ampliata”¹⁰.

I “programmi di prossimità” costituiscono il mezzo attraverso il quale coordinare al meglio i già esistenti strumenti di cooperazione transfrontaliera, nella volontà di migliorare gli interventi dell’UE alle frontiere esterne dell’Unione dopo l’allargamento. Il documento che li presenta, “*Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*”¹¹, individua quattro obiettivi fondamentali per la futura cooperazione transfrontaliera: 1) promuovere lo sviluppo economico e sociale nelle zone di frontiera; 2) collaborare alla soluzione di problematiche comuni in settori quali l’ambiente, la sanità e la lotta contro la criminalità organizzata; 3) assicurare frontiere efficienti e sicure; 4) promuovere azioni locali del tipo *people-to-people*.

La seconda misura decisa dalla Commissione per potenziare la politica per un’Europa ampliata è la costituzione di una *task force*, guidata dal Commissario per l’allargamento, Günther Verheugen, con il compito di approfondire il concetto politico di una nuova politica di prossimità e di elaborare piani di azione per le regioni e i paesi interessati in consultazione con gli stessi.

Appare evidente come negli ultimissimi mesi sia iniziato un dibattito fondamentale per lo sviluppo futuro della proiezione politica del Vecchio Continente. È però difficile non pensare che l’approccio utilizzato dagli attori interessati sia eccessivamente pragmatico; la domanda “cosa è l’Europa, chi può dirsi europeo” non viene posta in nessun consesso, forse perché giudicata “non politicamente corretta”, forse perché sottovalutata, più probabilmente perché è una domanda cui trovare una risposta - unica e univoca - è realmente complesso.

È comunque proprio la domanda cui la classe dirigente europea è chiamata a dare una risposta nel più breve tempo possibile, per riuscire a pianificare uno sviluppo armonioso e positivo dell’Unione Europea.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “Preparare il terreno per una politica di prossimità”, COM (2003) 393 def..

¹¹ *Ibidem*.