

Premessa

La relazione che di seguito si unisce è stata presentata in occasione del convegno tenutosi a Messina il 28-30 giugno 2007 sul tema *50 anni di integrazione europea: riflessioni e prospettive*. Successivamente a tale data si sono tuttavia verificati ulteriori eventi destinati a incidere in maniera significativa sul cammino istituzionale dell'Unione europea. Ci è parso pertanto opportuno far precedere il testo della relazione da alcune considerazioni di carattere generale sul nuovo trattato di riforma.

Il (progetto di) trattato di riforma ha visto finalmente la luce con l'approvazione in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 18-19 ottobre u.s. del testo destinato alla firma da parte degli Stati membri (auspicabilmente) entro la fine di quest'anno. L'evento è stato accompagnato sulla stampa italiana da un fragoroso silenzio, se confrontato con l'acceso dibattito che aveva seguito, come ricordato nel testo della relazione che si unisce, la decisione di seppellire definitivamente il trattato costituzionale a favore di un testo più agile destinato a far fronte alle esigenze immediate dell'Unione. Pochi gli articoli e per di più volte a chiarire le novità del nuovo trattato, senza valutazioni o commenti particolari. A spiegare la apparente indifferenza con cui è stata accolta in Italia la notizia non basta di certo l'incertezza politica del momento. In realtà, varie sono le ragioni per cui il nostro paese, non diversamente dagli altri Stati membri, ha interesse a che sul nuovo testo non si apra un dibattito che possa ancora una volta mettere in discussione i risultati raggiunti. L'Italia ha poi un motivo ulteriore per rallegrarsi, in quanto soddisfatta dal compromesso raggiunto in merito al numero degli europarlamentari che la vede allo stesso livello del Regno Unito, anche se un gradino sotto la Francia, ma con la promessa di riesaminare la questione nel 2012.

Paiono quindi definitivamente dissolti i timori che il cammino delle riforme istituzionali si fosse almeno per il momento interrotto. Il periodo di riflessione non è stato dunque inutile e il prezzo pagato per trovare il generale consenso pare tutto sommato accettabile. Occorreva sul piano formale eliminare tutto ciò che potesse ricordare agli euroscettici l'idea di costituzione. Ciò è avvenuto: a cadere sotto la mannaia della Cig è stato non solo ogni riferimento al termine costituzione, ma anche tutta la simbologia che lo accompagnava, dall'inno al motto, alla bandiera.

Il nuovo trattato di riforma non è quel documento in grado di far fare un salto in avanti al processo di integrazione, ma non è neppure quel mini trattato che Sarkozy indicava come la più provabile via d'uscita dalla crisi in cui l'Europa era precipitata. Non è certo un trattato costituzionale, ma a ben vedere neanche il precedente lo era. Vi è chi (il premier Lussemburghese Juncker) ha riassunto la situazione parlando di un "trattato semplificato molto complicato". Non si può non essere d'accordo dal momento che esso manca totalmente di visibilità e chiarezza, ma non è che i precedenti (Amsterdam e soprattutto Nizza) fossero diversi.

Certo, chi cullava ancora l'illusione che fosse possibile dare vita ad una vera costituzione da porre al centro di una Unione finalmente aperta, trasparente e democratica è rimasto deluso, ma il sogno era già svanito da tempo e

ad una Europa ambiziosa, ma incapace di progredire, è preferibile una Europa modesta, ma in grado di compiere i propri (piccoli) passi. La veste dimessa con cui esso si presenta, come semplice revisione, non deve però ingannare. La sostanza, quell'insieme, cioè, diffuso e capillare di tante piccole riforme che caratterizzava, al di là delle immaginifiche enunciazioni di facciata, il testo precedente, è in larghissima parte sopravvissuta. Il (tanto vituperato) mandato assegnato alla Cig, che fissava, in maniera sicuramente inusuale, i confini (limitati) del compito ad essa affidato è stato rispettato e l'intesa raggiunta è sicuramente per molti versi apprezzabile. Scorrendo il nuovo testo, pur con tutte le difficoltà che nascono dalla mancanza di una versione consolidata, si ha l'impressione che l'articolazione su due trattati, l'uno sull'Unione, l'altro sul suo funzionamento, sia una soluzione adeguata che soprattutto ha il merito di mantenere gran parte delle innovazioni introdotte col precedente trattato. La divisione in pilastri è definitivamente scomparsa e la comunitarizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) può darsi per realizzata, pur non mancando settori in cui il metodo intergovernativo riaffiora prepotentemente. Lo stesso avveniva peraltro nel trattato costituzionale e il fatto che la Pesc sia disciplinata nel trattato sull'Unione non sorprende più di tanto.

Ciò che conta è che sia stata riaffermata la personalità giuridica (unica) dell'Unione, che il principio del primato del diritto comunitario sia stato mantenuto, seppure in una apposita dichiarazione del cui valore giuridico si discuterà a lungo, che il ruolo della Corte ne esca rinvigorito, che il valore vincolante della Carta venga confermato, pur con tutti i distinguo britannici, e che la cooperazione rafforzata trovi definitiva consacrazione. Per il resto molti sono stati i cambiamenti solo di facciata, tanto che, ad esempio, con riguardo allo SLSG, le nuove norme che sostituiscono per intero le attuali, contenute nel Tce e nel Tce, riproducono, con alcuni correttivi, quelle già previste nel trattato costituzionale. Un po' ovunque troviamo del resto modifiche alle attuali norme del TCE che fanno proprie le soluzioni prospettate nel testo precedente.

In sostanza, all'interrogativo sulle ragioni del silenzio pressoché totale che ha accompagnato l'adozione del nuovo testo occorre rispondere che è un silenzio dettato dalla prudenza, nella speranza che nulla intervenga ad interrompere l'iter di approvazione prima e di ratifica poi del nuovo trattato. Certo, quello cui si è giunti è un compromesso, con luci ed ombre (Pocar, *Gli obiettivi dell'Europa nel nuovo trattato: un compromesso fra luci e ombre*, in Guida al diritto, Il Sole-24 ore, luglio-agosto 2007, p.8s.), ma esso rappresenta per l'Europa in questo momento assetata di riforme un sorso di progresso versato in un bicchiere sicuramente mezzo pieno. Il presidente di turno dell'Unione, il portoghese Socrates, dichiarandosi soddisfatto, ha affermato che "l'Unione è uscita da un vicolo cieco e ha finalmente voltato pagina". La stessa soddisfazione poteva essere letta al termine del vertice di Lisbona sui volti degli altri leader europei. Significativo è infine che a dichiararsi soddisfatto sia lo stesso Giscard d'Estaing, che, dopo essersi chiesto in che cosa il trattato di Lisbona si differenzi dal trattato costituzionale, conclude esortando a sollevare "il coperchio" e a guardare nella "boite" : "gli strumenti sono tutti lì, come li aveva accuratamente elaborati la Convenzione, strumenti innovativi e competitivi". Si tratta solo di avere pazienza e aspettare il giorno "in cui donne e uomini, animati da grandi ambizioni per l'Europa,

decideranno di servirsene"; in quel momento " essi potreanno risvegliare, sotto le ceneri che oggi lo coprono, il sogno dell'Europa Unita" (www.vge-europe.eu).

L'entusiasmo di Giscard D'Estaing è sicuramente eccessivo e soprattutto non mancano motivi di preoccupazione. In Gran Bretagna il premier Brown, rimproverato per aver accettato un trattato che è in gran parte la riedizione del precedente e soprattutto per il rifiuto di sottoporlo a referendum, ha dichiarato già subito dopo la conclusione del vertice di Lisbona che dopo quelle decise in Portogallo non ci saranno altre riforme istituzionali per almeno dieci anni. Da sondaggi compiuti da numerosi quotidiani nei vari paesi emerge poi come non solo in Francia ma anche in Germania, Inghilterra e addirittura in Spagna e Italia la stragrande maggioranza dell'elettorato sarebbe favorevole a che il nuovo trattato sia sottoposto alla consultazione referendaria, con esiti imprevedibili, visto l'elevato numero di indecisi in Irlanda, unico paese in cui sicuramente si terrà il referendum. Se così stanno le cose, verrebbe da dire all'ex Presidente francese, che ha parlato di costituzione "mascherata", taci che il nemico ti ascolta!

Ciò premesso, le considerazioni svolte nel testo che segue mantengono appieno la propria attualità e costituiscono una testimonianza del dibattito che ha accompagnato l'avvio del cammino destinato a concludersi con la firma a Lisbona del nuovo trattato di riforma.

CONVEGNO UNIVERSITA' DI MESSINA 28-30 GIUGNO 2007

La posizione italiana in Europa: immigrazione clandestina, allargamento, energia

1. Introduzione: l'Italia e le questioni istituzionali - Definire la posizione italiana in Europa significa articolarla secondo le principali questioni con cui, nell'attuale contesto europeo, il nostro Paese si deve confrontare. Al riguardo è di tutta evidenza come le conseguenze della mancata ratifica del trattato costituzionale rappresenti il principale problema che oggi l'Italia si trova a dover affrontare insieme ai partners europei. Non meno importanti sono tuttavia, sul piano concreto, altre questioni, quali, in particolare, l'immigrazione clandestina, l'allargamento, la politica energetica. Tutti questi aspetti sono peraltro intimamente legati al quadro politico generale quale si viene delineando in Europa in questi mesi. Conviene perciò prendere le mosse da alcune considerazioni sull'attuale posizione italiana nei riguardi, in generale, del futuro dell'Unione europea.

Va osservato in merito che l'acceso dibattito che ha accompagnato il Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 21/22 giugno 2007 ha ben chiarito l'atteggiamento del nostro Paese di fronte al problema del (nuovo) trattato di riforma.

In realtà, per una migliore comprensione, è d'uopo ricordare quale fosse la posizione italiana alla vigilia del vertice. Essa è facilmente identificabile nelle parole del Presidente del Consiglio, Romano Prodi, e soprattutto del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, spesso intervenuto nel dibattito anche con toni ed accenti di

severa critica nei confronti della deriva antieuropea che si stava manifestando. Quanto al primo, basta ricordare l'intervento al PE del 22 marzo 2007, in cui Prodi, rivolgendosi all'aula, ha difeso le riforme ambiziose del trattato costituzionale e sostenuto la necessità di definire nuove regole prima di procedere alle elezioni europee del 2009, non escludendo la formazione di un'avanguardia di paesi che procedano ad una cooperazione più stretta. L'Italia, ammoniva il Presidente del Consiglio, non avrebbe accettato uno stravolgimento del pacchetto istituzionale esistente. Il rifiuto di qualsivoglia compromesso al ribasso era quindi la parola d'ordine del governo italiano che trovava un'ulteriore eco nelle parole del Capo dello Stato, che a più riprese (si veda Il Sole-24 ore del 24 giugno 2007) ha ribadito la necessità di preservare i valori su cui è sorta l'Europa e che affondano nel Manifesto di Ventotene e nel Progetto di Trattato per l'Unione europea di Spinelli. Proprio in concomitanza con l'inizio del vertice, il 21 giugno viene però pubblicato su Il Sole-24 ore un articolo che si pone fuori da questo schema tradizionale di difesa dei valori originali propone una diversa lettura degli avvenimenti.

La presa di posizione è importante sia per la sede editoriale sia perché prelude a tutta una serie di distinguo che saranno espressi subito dopo la conclusione del vertice.

L'analisi svolta dalla commentatrice sul giornale espressione del mondo imprenditoriale è a volte spietata, imputando al nostro Paese di essere prigioniero di schemi mentali d'antan e demograficamente e culturalmente vecchio, tanto da non riuscire più a ritrovarsi nei mutati assetti istituzionali ed equilibri di poteri. Ma cosa avrebbe fatto di così grave l'Italia? Per forza delle abitudini, per distrazione, per il profondo conservatorismo della sua classe politica, l'Italia ha preferito arroccarsi nel fortino dell'europeismo classico, facendo appello allo spirito nobile dei padri e dei sei paesi fondatori, nonostante i primi abbiano fatto il loro tempo e i secondi ormai manchino quasi tutti all'appello. L'affermazione per cui o si salva nella sostanza la Costituzione o l'Italia non firmerà non convince e non vale a giustificare lo scopo dichiarato di voler evitare una deriva ribassista, quasi che per ottenere dieci si debba alzare la voce per ottenere almeno il doppio. Se questa era la strategia italiana, si legge ancora, il suo bluff è stato scoperto e il nostro Paese è rimasto così privo di una effettiva capacità propositiva, sempre più risucchiato dalle problematiche interne in una spirale che allontana dal centro dell'Europa in tutti i sensi. A giocare la partita sono rimasti in tre (Germania, Francia, Gran Bretagna) a dispetto dell'europeismo italiano, di certo sincero ma forse retorico nel suo manifestarsi.

Cosa sia poi accaduto nel corso del vertice, è ben noto; altrettanto nota è la posizione assunta dall'Italia a difesa dei contenuti innovativi del trattato costituzionale.

Logico quindi che nei giorni immediatamente successivi alla conclusione del Consiglio europeo, il Presidente del Consiglio, che pure nei primi momenti non si era mostrato del tutto negativo nel proprio giudizio sui risultati raggiunti, abbia finito per esprimere il 24 giugno in un'intervista rilasciata a La Repubblica tutto il proprio rammarico e una profonda preoccupazione per l'Europa <senza cuore>, mentre il Capo dello Stato, sempre secondo le dichiarazioni riportate da La Repubblica il 26 giugno, non ha esitato a parlare di «meschini ripiegamenti sul passato»; non diversamente il suo predecessore, Carlo Azelio Ciampi, professandosi «cittadino europeo nato in terra d'Italia», ha manifestato, in un'intervista rilasciata pochi giorni prima a Il Sole-24 ore (24

giugno 2007), la propria cocente delusione per l'impossibilità ormai che si realizzi il sogno di vedere l'Europa unita. E se, come accennato, Prodi, all'uscita del vertice, aveva invitato a considerare il bicchiere come mezzo pieno, il Presidente Ciampi quello stesso bicchiere lo vede desolatamente vuoto per più di metà.

Tra le voci critiche sull'esito Consiglio di Bruxelles può essere ricordata anche quella del ministro Bonino, per la quale il compromesso raggiunto ha sì il merito di aver rimesso in moto la macchina europea, ma si tratta pur sempre di una macchina con le ruote sgonfie e con i freni tirati. Ma come già accaduto alla vigilia del vertice, anche sui suoi risultati non vi è unanimità di vedute. A farsi portavoce di una posizione di dissenso rispetto alla linea politica ufficiale è ancora una volta Il Sole-24 ore, che, nella stessa pagina in cui riporta le considerazioni del Presidente Ciampi, pubblica una valutazione sostanzialmente positiva dei lavori del vertice, ponendo l'accento sul fatto che non solo è stato scongiurato il rischio di disgregazione, ma anche e soprattutto la logica comunitaria non ha subito un arretramento nonostante la portata della sfida sostenuta. E' facile comprendere le ragioni della posizione del giornale confindustriale, ancora una volta prammatica e poco incline a lotte di bandiera, che suona a critica di una linea politica che, si legge chiaramente tre le righe, è porsa troppo idealistica e priva di contenuti reali in uno scenario in cui gli stati più importanti hanno giocato ciascuno un proprio ruolo a tutela dei singoli interessi nazionali, lasciando l'Italia di fatto isolata nell'angolo dei ricordi di un passato che non c'è più e che difficilmente, per lo meno in tempi brevi, potrà tornare. Più sorprendente è leggere il giudizio solo in parte negativo del responsabile del dicastero degli esteri, Massimo D'Alema, per il quale quello sul trattato europeo è stato un compromesso faticoso, dove ci sono luci ed ombre (comunicato Ansa del 26 giugno 2007). Il pensiero di D'Alema risulta ancora più chiaro se letto avendo a mente quanto apparso il giorno precedente su Il riformista : l'Italia ha agito in coerenza con gli impegni assunti in Parlamento e si è perciò adoperata per salvare il trattato costituzionale, ma, si precisa subito dopo, è ora di girare pagina per evitare il rischio che l'Italia rimanga isolata, «risucchiata nel vortice dei contrasti e delle difficoltà interne». Il pericolo è che, anche per la fragilità politica dell'esecutivo, l'influenza del nostro Paese sulle scelte e sulle decisioni cruciali finisca per ridursi: «se così fosse rischieremmo di pagare un prezzo molto alto». Se questo non è dissenso dalla linea europeista ufficiale, poco ci manca, specie ove si osservi che non solo tale opinione pare vicina a quella di Confindustria, in un appello comune ad un' azione basata più sui fatti concreti che su uno sterile richiamo ad un europeismo di maniera, ma anche e soprattutto che essa trova una sponda, forse non causale, nei commenti apparsi il 24 giugno su Il Giornale, dove, in sostanza, si rimprovera al nostro governo di essersi fatto paladino di ideologie appartenenti al passato, senza accorgersi che l'Unione di cui si discute non è più quella che immaginavano i padri fondatori.

Questa curiosa, ma non troppo, linea trasversale, che unisce Il Giornale al Il Riformista per il tramite di Il Sole-24 ore, induce a riflettere su come anche in Italia si stia formando un orientamento di pensiero non necessariamente euroscettico, ma che di certo non crede più in modo incondizionato ed assoluto alla creazione di una federazione europea come unico possibile sbocco dell'attuale percorso istituzionale. Ancora una volta, non a caso, a raccordare i diversi momenti, interviene Il Corriere della Sera che, fino a quel momento limitatosi a

dare conto delle diverse opinioni, ospita il 26 giugno un editoriale di Mario Monti, che, dando un giudizio positivo al lavoro della Merkel («la Merkel dei miracoli»), conclude ricordando che l'Unione Europea «non è uno Stato ma un processo di integrazione». E' vero che l'intervento era dedicato al problema della concorrenza, ma al messaggio può attribuirsi una valenza generale. Ormai la posizione italiana vive di due momenti: una posizione ufficiale che, nel solco della tradizione europeista e, direi, federalista di molti dei suoi alfieri, vede il cammino dell'Europa come un insieme di passaggi verso il traguardo finale, ineludibile e necessario, della costruzione di una struttura costituzionale a base federale, ogni evento viene così letto e valutato rispetto a quel parametro di riferimento, in modo positivo o negativo a seconda di quanto il passo compiuto avvicini o meno alla meta. L'altra che muove invece dalla constatazione di come con Nizza si sia forse perduta l'occasione per un vero salto di qualità e di come tale salto non sia ora più possibile in una Europa a 27, dove l'allargamento è avvenuto senza che venissero prima fissate le nuove regole, ma lasciando, in modo per lo meno incauto, ai nuovi venuti la possibilità di concorrere alla loro definizione, pur essendo quelli che più hanno da perdere da una modifica delle vecchie.

L'unica strada ancora percorribile è perciò quella di definire modalità concrete di collaborazione perché, pur a diverse velocità, si possa progredire nello stare insieme. Ma, ed è qui il punto cruciale, non è detto che l'Europa debba necessariamente divenire una federazione di Stati nel senso tradizionale; nulla esclude che ciò possa accadere, ma non per questo si deve disprezzare quello che già siamo, ovvero, come ebbe a dire la Corte di Giustizia nel 1963, nel caso van Gend, che l'ordinamento giuridico della Comunità costituisce qualcosa di assolutamente nuovo e originale nel campo del diritto internazionale. Questo nuovo genus si è nel tempo evoluto ed è divenuto un soggetto politico con sue regole e principi. L'importante è che non si perdano né la volontà di stare insieme né una visione del futuro dell'Europa. In realtà, pur con tutti i suoi difetti, il nuovo compromesso di Bruxelles raggiunge lo scopo di cementare con una buona dose di pragmatismo una costruzione (un tempio, direi, per usare un'immagine cara agli studiosi) che con i suoi 27 pilastri di diversa natura e consistenza sembrava costruita su fondamenta troppo fragili.

A questo punto è evidente come la posizione assunta dall'Italia risenta di certo delle incertezze politiche del momento e quindi dell'indecisione su quale strada prendere. Il rischio evidenziato da uno schieramento bipartizan è che nell'incertezza si rimanga fermi e si perda il treno dell'Europa che seppur con difficoltà si è rimesso in moto.

2. Le questioni ulteriori: l'immigrazione clandestina - Si tratta ora di verificare se, questo momento d'incertezza che caratterizza la posizione italiana è peculiare dell'atteggiamento verso le questioni istituzionali o tocca invece anche altri aspetti.

La questione da cui vale la pena di iniziare è quella dell'immigrazione e, più in generale, della posizione italiana nel Mediterraneo. E' infatti del 13 giugno u.s. la notizia che l'Italia ha aderito alla missione Nautilus II per il pattugliamento aeronavale del Mediterraneo centrale, scattato il 25 giugno, al fine di contrastare il flusso degli immigrati clandestini.

In realtà, a destare interesse in questa sede, non è tanto l'adesione del nostro Paese, giacché meraviglierebbe il contrario, quanto piuttosto il fatto che detta adesione sia avvenuta dopo discussioni e contrasti con i partners mediterranei e con la stessa Commissione. Non può dunque non rilevarsi come l'Italia avesse, e certo ancora ha, una posizione non coincidente con quella di altri paesi. In particolare, il nostro Paese nel corso di quest'anno ha espresso più volte riserve sulla politica comunitaria sul tema dell'immigrazione, scontrandosi con quella espressa, tra l'altro, da Malta, con riguardo sia ai rapporti con la Libia, sia alla gestione degli oneri e dei costi connessi alle operazioni di pattugliamento.

Per meglio comprendere le rispettive posizioni, può tuttavia essere utile ricordare che quella su ricordata è un'operazione svolta dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa delle frontiere esterne (Frontex). Istituita con regolamento del Consiglio del 26 ottobre 2004 n. 2007/2004, con sede a Varsavia, l'Agenzia, fortemente sostenuta dal vice presidente della Commissione Franco Frattini, ha iniziato ad esercitare le sue funzioni a partire dal 1° maggio 2005, anche se solo l'anno scorso ha potuto, in concreto, iniziare le proprie attività operative. Frontex ha il compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche elaborando norme comuni in materia di formazione; preparare analisi dei rischi; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte. Frontex opera in stretto collegamento con altri organismi comunitari e dell'UE responsabili in materia di sicurezza alle frontiere esterne, come EUROPOL, CEPOL, OLAF e di cooperazione nel settore delle dogane e dei controlli fitosanitari e veterinari, al fine di garantire la coerenza complessiva del sistema.

Frontex aumenta, dunque, la sicurezza alle frontiere, assicurando il coordinamento delle iniziative degli Stati membri intese ad attuare le misure comunitarie per la gestione delle frontiere esterne.

E' del tutto evidente che l'azione di Frontex non riguarda solo il Mediterraneo, ma di certo assume una importanza fondamentale per l'Italia nel contesto di quella nuova centralità che, più in generale, ha assunto per l'Europa la questione del Mediterraneo. Altri hanno sottolineato questo «revival process» (si veda in particolare VALVO, *Eastern Mediterranean; A resource for Europe (The Italian point of view)*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2004, p. 67 ss). A me interessa sottolineare come il dialogo fra i paesi mediterranei abbia parecchie sfaccettature, essendo fatta, soprattutto, di collaborazione in campo economico e culturale, per quanto riguarda, in specie, il Mediterraneo orientale. Per quanto attiene al bacino centrale (e occidentale), purtroppo la priorità è ancora oggi rappresentata dal fenomeno migratorio. Le iniziative di Frontex, pur teoricamente ben più ampie, si sono dovute per forza concentrare su questo aspetto adottando una tipologia di intervento che, rivelatasi di successo l'anno scorso nel caso delle Canarie, si è voluto riproporre quest'anno nel bacino del Mediterraneo, suscitando, e giungo finalmente al punto, perplessità e titubanze nel nostro governo che prima di aderire all'iniziativa, in occasione del Consiglio dei Ministri degli interni sull'immigrazione del 12

giugno u.s., ha più volte espresso, per il tramite del ministro Amato, la propria preferenza per una politica più aperta al dialogo con i paesi di partenza dei flussi migratori e, in particolare, volta ad un coinvolgimento fattivo della Libia. Proprio il ruolo della Libia pare, del resto, essere il punto chiave della diplomazia italiana, dove il disaccordo con la Commissione e con gli altri paesi emerge con chiarezza.

Ai primi di giugno di quest'anno Frattini lanciava l'allarme sul fatto che l'Italia non aveva ancora deciso se partecipare alla missione di pattugliamento del Mediterraneo come pure sul fatto che i paesi erano riluttanti a mettere a disposizione di Frontex i mezzi materiali ed economici necessari e promessi. Lo stesso Frattini aggiungeva che, se la gestione del fenomeno dei clandestini era l'urgenza immediata, non meno importante era l'accordo da concludere sul progetto contenuto nel "libro verde sul futuro sistema di asilo comune" che dovrebbe portare ad una armonizzazione in grado di ridurre le forti disparità fra i membri dell'Unione sulla concessione dello statuto di rifugiato, unico mezzo per evitare il fenomeno dello "shopping di asilo" con i richiedenti che si orientano verso il paese che offre condizioni più favorevoli. Sta' di fatto che sul progetto Nautilus, che, pur riguarda il tratto di mare tra Sicilia, Malta e Africa, con la missione di bloccare i clandestini e salvare i naufraghi, l'Italia tardava ad esprimersi. Ma come era stata svolta la missione delle Canarie del cui successo la Commissione più volte si vanta? Mediante l'intercettazione di barche riportate in Guinea Conakry e Senegal. Lo stesso dovrebbe avvenire nel Mediterraneo, aumentando i pattugliamenti, «per far capire», sono parole di Frattini dell'8 giugno u.s. sullo Sportello Europa dell'ANSA, «che non possiamo tollerare un indiscriminato afflusso di clandestini e per salvare il maggior numero di vite in mare».

In realtà, la politica comunitaria sull'immigrazione ha conosciuto sempre una grande ambiguità. La stessa operazione nelle isole Canarie, salutata da Frattini come «un momento storico per la politica europea di immigrazione e d'espressione tangibile della solidarietà tra gli Stati membri», è segnale di questa intima contraddizione tra l'inquietudine dell'opinione pubblica, che chiede all'Europa di chiudersi a riccio, di costruire cioè la fortezza Europa, e le esigenze umanitarie. Su come conciliare le opposte esigenze, le posizioni degli Stati divergono. Ed è logico che sia così anche perché non tutti gli Stati si muovono in un identico contesto economico e geografico. La piccola Malta, costretta ad occuparsi di una zona di salvataggio per essa enorme e con risorse limitate, ha un interesse ben diverso da quello italiano, o da quello spagnolo che ha un duplice fronte, atlantico e mediterraneo, o della Francia, ben più lontana degli altri tre paesi dal fronte caldo (per l'esigenza di tenere conto delle difficoltà di Malta nel gestire il fenomeno dell'immigrazione clandestina, si vedano le conclusioni del Consiglio di giustizia e affari interni tenutosi a Lussemburgo il 12-13 giugno 2007).

Ben venga, quindi, il recente rafforzamento di Frontex mediante la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere, ma ciò può non bastare. L'Italia insiste infatti da tempo perché si ricerchi con efficacia un vero partneriato con i paesi terzi e che la politica migratoria sia pienamente integrata nelle politiche esterne dell'Unione, come del resto auspicato nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 14-15 dicembre 2006. Di questo programma ambizioso e di largo respiro la gestione delle frontiere esterne è solo un aspetto che rischia però di divenire assorbente presi come sono i paesi europei dall'emergenza quotidiana.

Non a caso, del resto, si discute dall'autunno dello scorso anno di una nuova strategia di gestione delle frontiere basate su una "risposta integrata e globale" (CARRERA, The EU Border Management Strategy. Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, in CEPS Working Document No. 261/March 2007, reperibile sul sito www.ceps.eu) da sperimentare nelle Canarie nell'ambito del programma HERA III. E qui di nuovo si manifestano le perplessità italiane, non tanto sulla bontà della strategia, quanto sulla sua reale efficacia nel contesto mediterraneo.

Scrivendo, infatti, la Commissione, nella propria comunicazione al Consiglio del 30 novembre 2006 (COM (2006) 733 definitivo), che, per quanto riguarda la crescente pressione migratoria proveniente dall'Africa subsahariana, è evidente, da un lato, l'esigenza di cooperare con i paesi di transito dell'Africa e del Medio Oriente per trattare la questione dei migranti illegali; dall'altro, non è tuttavia possibile creare in tempi brevi i necessari livelli di cooperazione fattiva e politica con quei paesi; di qui l'esigenza di proseguire sì il dialogo, ma, al contempo, di rafforzare gli strumenti di controllo e sorveglianza, volti a combattere l'immigrazione clandestina. La priorità perciò viene data nel Consiglio europeo di Bruxelles del 14-15 dicembre 2006 alla creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere marittime meridionali. Parallelamente prosegue, con la riunione della troika ministeriale UE-Africa a Bruxelles il 15 maggio di quest'anno, il dialogo sul fenomeno migratorio e lo sviluppo.

La posizione italiana a questo punto può essere meglio precisata. E per farlo sono particolarmente utili le parole di Amato al Consiglio giustizia e affari interni riunitosi a Lussemburgo il 20 aprile scorso. Certo, dichiara Amato, il nostro Paese non può che accogliere positivamente il rafforzamento dell'Agenzia Frontex, ma non è d'accordo sul metodo seguito che prevede, come accaduto nelle Canarie, che il pattugliamento avvenga in alto mare.

Come ricorda Amato, il problema si era posto a proposito della vicenda della nave italiana "Danilo", il cui equipaggio aveva bloccato e preso possesso, su ordine ricevuto da Frontex, di una nave nord Coreana incrociata in alto mare, piena di clandestini di varia provenienza.

Una volta arrestati i conducenti della nave e presosi cura dei clandestini, si era posto il problema sul da farsi: «quando hanno chiesto cosa dovevano fare nessuno ha saputo dirglielo, finché alla fine si è riusciti a convincere il Senegal a riprendersi i clandestini», ha spiegato Amato.

«La prima nave» – ha ricordato il ministro – «che si è trovata a gestire questa situazione è stata una nave italiana...noi non abbiamo mai guardato con particolare interesse al pattugliamento in mare aperto come invece sta accadendo con Frontex soprattutto di fronte alle Canarie. Siamo abituati a pattugliare le acque di provenienza (dei clandestini), lo abbiamo fatto in Albania. Ciò rappresenta un fattore di deterrenza, ti vedono e non osano neppure andare in mare». «Se non risolviamo questo problema» ha proseguito Amato «e non lo facciamo in cooperazione con i paesi di provenienza, finisce che le operazioni di Frontex in alto mare diventano un modo per portare in Europa clandestini».

La stessa posizione era stata del resto espressa in occasione della riunione a Stratford – upon – Avon il 25-26 ottobre 2006, dei ministri dell'interno di Francia, Germania, Italia, Polonia, Spagna e Regno Unito (il gruppo informale del G6). In occasione della conferenza stampa congiunta con Frattini il 19 ottobre 2006, in vista della riunione del G6 e della successiva conferenza di Tripoli del 22 novembre, Amato aveva infatti sottolineato con vigore l'esigenza, riconosciuta anche dal vice presidente Frattini, di chiedere alla Libia un maggior concreto impegno, visti anche i segnali di apertura con l'invio di alcuni osservatori che si sono affiancati alle missioni europee. L'Italia dunque ha sempre insistito perché lo sforzo venga fatto per giungere ad un contenimento delle partenze dall'area africana, che peraltro richiede la collaborazione del paese interessato, sulla base di specifici accordi di più ampia portata ed impegno economico.

Già nel luglio dello scorso anno, Amato aveva messo in luce come il problema dell'immigrazione sia un problema di "tutti" nell'Unione europea e come per questo si tratti di una "responsabilità collettiva", da affrontare come tale e non con sistemi di intervento che, aumentando la vigilanza sulla base delle esigenze dei singoli paesi, finiscono per dirottare su altri i flussi già partiti. Non a caso, ricordava Amato, riferendosi agli sbarchi a Lampedusa, ben 3500 erano di cittadini marocchini.

La politica italiana non può, per come è costruita, prescindere dalla ricerca di una collaborazione con la Libia e, a questo riguardo, l'Italia ha in questi anni giocato d'anticipo rispetto all'Unione europea dove altri paesi adottano strategie diverse. Il nostro Governo attua infatti una politica di detenzione obbligatoria per migranti privi di documenti e mette in atto espulsioni collettive verso il paese di provenienza, in specie la Libia, evitando invece di intercettare e respingere in alto mare le "carrette del mare" verso le quali adotta una politica di soccorso comunitario. Questa politica, di porte apparentemente aperte che poi si richiudono respingendo al mittente gli immigrati, fa acqua da più parti e soprattutto non può reggere ondate di arrivi senza freni e necessita, per evitare il collasso, che venga bloccato il flusso all'origine. Ragioni umanitarie, dicevo, legate ai rischi, anche d'immagine sul piano politico, connessi al respingimento in alto mare guidano tale politica che non ritengo sia mutata con l'adesione dell'Italia alle iniziative Frontex per il Mediterraneo. Nell'incontro con il collega francese il 5 giugno u.s., Amato ha di fatto condizionato il sì italiano ad una definizione delle regole d'ingaggio dei mezzi di Frontex e all'invio di un segnale definito "forte e implacabile" contro i trafficanti di esseri umani e di un altro segnale non meno forte ai paesi del Maghreb perché, con la collaborazione europea, creino le condizioni per favorire quello sviluppo economico che solo può impedire i flussi migratori. Purtroppo, il come impedire il moltiplicarsi degli sbarchi di clandestini ha tempi e modi ben diversi da quelli dello sviluppo economico e soprattutto non tutti i paesi europei paiono interessati a farsi carico delle (buone) relazioni con la Libia. In altre parole, se l'impegno italiano, come si legge sul sito www.esteri.it, è quello di favorire la piena normalizzazione del rapporto bilaterale con la Libia, specie nel campo della sicurezza del Mediterraneo, non tutti i partners europei condividono con pari entusiasmo le iniziative assunte al riguardo dal nostro paese, pur dando atto della necessità di ricercare la collaborazione della Libia come di tutti gli altri paesi interessati al fenomeno migratorio. Soprattutto non tutti i paesi europei paiono riconoscere al nostro paese la posizione che esso si attribuisce di

preminenza nei settori della istruzione, cooperazione culturale e conservazione del patrimonio, protezione civile, gestione dei flussi migratori.

3. L'allargamento - Quanto alla posizione italiana riguardo al problema, dell'allargamento, se tale si può definire quella di Amato, molto attivo nei propri interventi in campo europeo, essendosi apparentemente D'Alema riservato soprattutto il campo delle relazioni internazionali, nel senso di rapporti fuori dall'Europa, essa è molto chiara e articolata su due fronti: la questione dei Balcani, da un lato, e quella della Turchia, dall'altro.

Come noto, su queste questioni l'Europa procede in ordine sparso, trascinata dalle posizioni dei singoli Stati, come la Francia di Sarkozy, ad esempio, fermamente contraria ad ogni allargamento alla Turchia. L'Italia, invece, pur mostrandosi favorevole, in linea di principio, ad un allargamento ai paesi dei Balcani occidentali e alla Turchia, sottolinea che, per quest'ultima, non può trascurarsi il fatto che tale paese, ha dichiarato lo stesso Amato lo scorso 16 febbraio, intervenendo al convegno organizzato dalla Fondazione Italianieuropei (come si legge nel sito www.interno.it) viene considerato in Europa «come un'aggiunta di qualcosa di profondamente diverso». Ciò non toglie che la norma francese che impone di sottoporre a referendum ogni futuro allargamento è una sorta di “spada di Damocle” che finisce per condizionare la volontà comune. Nessun dubbio, invece, che i Balcani occidentali devono entrare nell'Unione; ciò non toglie che occorra «tastare il polso della situazione di giorno in giorno, di mese in mese». L'allargamento in questione, ritiene ancora Amato, è molto diverso da quello dei Paesi dell'est europeo di recente entrati, per i quali «c'è stato un senso di riunione familiare dopo 40 anni di separazione dovuti ai regimi comunisti: erano Stati europei che tornavano all'ovile dopo anni difficili». Per i paesi di cui si parla ora è diverso, almeno nel caso del Kosovo. Proprio sul Kosovo la posizione italiana torna a diversificarsi, perché, mentre altri paesi paiono propendere per un mantenimento dello status quo e l'Unione, indecisa sul da farsi, tergiversa, l'Italia si esprime a favore dell'indipendenza del Kosovo, ma con la precisazione (fondamentale) che tale risultato può essere raggiunto solo con l'accordo della Serbia. Proprio per questo, incalza Amato, l'Europa deve dimostrarsi ancor più risoluta, facendo capire alla Serbia che essa non ha futuro al di fuori dell'Europa. Da ultimo, questa posizione è stata precisata da D'Alema che è intervenuto proprio in questi giorni (Il Sole-24 ore del 16 giugno 2007), facendo proprie le considerazioni già espresse da Amato, nello sforzo di non scontentare troppo l'alleato statunitense, deciso a proseguire sulla strada dell'indipendenza, anche proclamata unilateralmente, del Kosovo, in caso di non adesione della Serbia al piano del mediatore ONU Ahtisaari, e degli altri partners europei, di certo più propensi degli Stati Uniti alla ricerca di una soluzione di compromesso, ma non per questo disposti a raggiungere a tutti i costi un accordo con Belgrado.

4. La politica energetica - Altrettanto precisa pare la posizione italiana nei riguardi della politica energetica. Questa volta a dettare la linea è il ministro degli esteri. Anzitutto, è in corso, per usare le parole del sito degli esteri “una pragmatica riflessione” sul tema del nucleare, che dovrebbe portare, se non ad una reintroduzione nel nostro Paese di tale fonte di energia, di certo a consentire la partecipazione delle imprese italiane a programmi di sviluppo di questo settore all'estero e a evitare l'abbandono di questo settore di ricerca. Sul piano europeo la posizione italiana è di appoggio alla Commissione per la realizzazione di un vero mercato energetico

continentale. Per raggiungere tale obiettivo occorre superare le resistenze di quei paesi che frenano il processo di liberalizzazione, in particolare del mercato elettrico. Vi sono cioè paesi che, in base a condizioni di interesse nazionale, e complici recenti disservizi, si rifiutano di aprire il mercato domestico ad una vera concorrenza, adducendo, appunto, ragioni di sicurezza, ma impedendo di fatto l'integrazione a livello europeo.

L'Italia quindi, come paladino della concorrenza nel settore elettrico, e soprattutto in quello del gas che risente oggi di un livello di apertura ancora più limitato. In questo contesto, l'Italia, paese importatore di energia, non può che essere critica nei confronti della attuale strategia comunitaria di lasciare ampia libertà agli Stati membri di definire i tempi e i metodi della liberalizzazione. Ciò ha dato risultati deludenti, creando situazioni e livelli di apertura del mercato molto diversi da paese a paese.

Vero è che, senza una politica veramente comune dell'energia nel mercato interno, non si può nemmeno formulare una comune politica esterna sulle questioni energetiche. E l'Italia soffre più di altri paesi di questa carenza di azioni comuni, dovendo fare i conti con la dipendenza dalle importazioni russe e algerine. In particolare, la politica europea nei confronti della Russia risulta a volte ambigua, in parte per l'ostilità manifesta di alcuni paesi dell'est che tendono a frenare ogni iniziativa e in parte proprio per l'incapacità degli Stati membri di convergere su una posizione comune che comporterebbe, da parte di alcuni paesi, la rinuncia ad avere l'ultima parola su questioni di carattere strategico. In assenza di una voce comune, i singoli paesi hanno assunto iniziative autonome che finiscono per creare ulteriori difficoltà all'Italia, vista la debolezza della sua posizione in un contesto estremamente frammentato che finisce solo per favorire l'interlocutore russo. Si capisce così come l'Italia, in un certo modo, di fronte all'inerzia dell'Unione, abbia finito per porsi come interlocutore privilegiato con i paesi della sponda sud del Mediterraneo, Algeria primo fra tutti. Non a caso, si tratta proprio dei rapporti con paesi con i quali l'Italia promuove, come si è visto, una politica d'immigrazione diversa da quella di altri paesi. Immigrazione ed energia sono dunque momenti di un'unica politica che vede l'Italia privilegiare i rapporti con il sud del Mediterraneo quasi a bilanciare, sul piano energetico, il peso delle forniture russe e l'attenzione verso i nuovi membri dell'Unione, in gran parte concentrati nella parte orientale del continente. In quest'ottica, il favore italiano per la candidatura turca assume una ben precisa connotazione. Se è vero, infatti, che la Turchia non dispone di grandi risorse energetiche, non lo è meno osservare che tale paese rappresenta uno snodo di transito strategico fra l'Europa e i giacimenti dell'area del Mar Caspio e l'Iran. Paesi come l'Italia non possono del resto ignorare il ruolo che la Turchia può rivestire per la sicurezza energetica del continente e per quella dell'Italia, in particolare, che, a causa del mix energetico sbilanciato verso gli idrocarburi, e della concentrazione delle proprie forniture in pochi paesi produttori, ha la necessità impellente di diversificare le proprie rotte di approvvigionamento energetico.

5. Conclusioni - La posizione dell'Italia, volendo trarre le conclusioni dall'esame dei tre settori considerati, appare dunque sufficiente delineata, senza quelle incertezze manifestate nei riguardi delle questioni istituzionali. Essa soprattutto pare differenziarsi rispetto a quella espressa dalla gran parte dei partners europei, per due ordini di esigenze tra loro strettamente connesse. Antitutto, la politica della collaborazione con i c.d. paesi terzi del

Mediterraneo, con l'obiettivo di contribuire a realizzare un'area di pace e stabilità economica mediante la creazione, entro il 2010, di una zona di libero scambio. In questo ambito, l'Italia sottolinea però l'esigenza di una più stretta collaborazione con i paesi della sponda sud sul piano della politica dell'immigrazione e di quella energetica. Di qui, un più limitato interesse per l'allargamento ai paesi balcanici e invece un supporto alla candidatura turca. Più in generale, il nostro paese è per una più attiva politica di collaborazione con i singoli paesi mediterranei e meno sensibile ai problemi dei paesi continentali a loro volta mostratisi troppe volte insensibili alle peculiarità della situazione del Mediterraneo. Rispetto agli altri paesi dell'Unione che si affacciano sul Mediterraneo, questa propensione dell'Italia ad un miglioramento dei rapporti bilaterali, in specie con la Libia, appare di tutta evidenza se confrontata con Malta e soprattutto con la Spagna e la Francia, desiderosa, quest'ultima, di appoggiare ogni iniziativa che valga a tenere lontano dalle proprie coste il rischio di arrivi non desiderati dal mare. L'Italia ha così finito per sviluppare una intensa collaborazione con i paesi del Maghreb che va al di là dell'azione comunitaria e che, a mio avviso, rappresenta la peculiarità della posizione italiana nell'ambito dell'Unione.

In definitiva, il nostro Paese, incerto e talvolta confuso nell'affrontare le questioni istituzionali, pare ritrovare una sua linea politica, ben precisa e determinata, quando affronta i problemi concreti di suo più immediato interesse. L'auspicio è dunque che l'Italia stessa sappia agire con la stessa autorevolezza, non solo sul piano delle relazioni esterne, ma anche nei riguardi dei problemi legati alla costruzione dell'Europa.

Ruggiero Cafari Panico

Ordinario di diritto dell'Unione europea

Università degli Studi di Milano