

Fabio Ratto Trabucco

## Un'analisi comparata dell'associazionismo sovranazionale Modelli d'alleanze intraUE e partenariati di vicinato

### Abstract

The contribution compares the main intra-EU alliances, partnerships, and overall EU region with that of African and Asian countries of the Mediterranean area. Differing geopolitical frameworks based on the national or supranational regulatory models in force result in very different outcomes for the associations. Having recognized the success of the thirty-year-old V4 brand, the UPM appears to be a forum that, despite its intrinsic limits, holds the trappings of a Euro-Mediterranean soft-union. Nevertheless, in the case of the MED7 (most recently evolved into MED9) this becomes a mere simulacrum, and thus essentially a substantial failure.

**Keywords:** MED7, UPM, V4, supranational organization, international partnership.

### Abstract

Il contributo intende proporre il tema della comparazione delle principali alleanze e partenariati intraUE nonché di vicinato dell'UE con i Paesi africani ed asiatici dell'area mediterranea. A fronte d'assetto geo-politico parametrato ad un modello normativo nazionale ovvero sovranazionale vigente emergono infatti ben diversi esiti dei sodalizi. Particolarmente, ravvisato il successo del trentennale *brand* V4, se l'UPM appare un forum che, pur a fronte di limiti intrinseci, detiene i crismi di una *soft-union* euromediterranea, nel caso del MED7 (da ultimo evoluto in MED9) questa si riduce ad un mero simulacro da cui il suo sostanziale fallimento.

**Keywords:** MED7, UPM, V4, organizzazione sovranazionale, partenariato internazionale.

### 1. Il radicamento del V4 a fronte del MED7

Costituisce un dato ormai pacifico che in quattro Paesi dell'area UE centro-orientale – Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia ed Ungheria, meglio noti come associati nel Gruppo di Visegrád (V4) – si sia progressivamente assistito a una recrudescenza di posizioni conservatrici e nazionaliste. Se in Polonia ed Ungheria questo è manifesto in forza della posizione di potere dei partiti Diritto e giustizia (PiS) e Fidesz, in Repubblica Ceca e Slovacchia è stato dissimulato da una certa sapiente dose di sottile pragmatismo pur a fronte di maggioranze governative all'evidenza su posizioni conservatrici. Il campo politico polacco<sup>1</sup> e ungherese<sup>2</sup> è infatti ormai dominato da una maggioranza che sostiene iconoclasticamente un programma di stampo rigidamente sovranista, di rivincita contro le *élites* e

<sup>1</sup> Da ultimo Piscivino (2021) e Festa (2020).

<sup>2</sup> Da ultimo: Benvenuti (2020); Halmai (2020); Lendvai (2019). Per un'analisi comparata, cfr.: Enyedi (2020); Vachudova (2020); Drinóczi, Bień-Kacała (2018).

sostenitrice di una ‘rivoluzione’ conservatrice<sup>3</sup> con il discendente nodo della tutela dello Stato di diritto all’interno dell’UE<sup>4</sup>, se non anche della primazia del diritto comunitario su quello nazionale stante il recente punto di diritto fissato dalla Corte costituzionale di Varsavia<sup>5</sup>.

All’indomani dell’adesione dei suddetti quattro Paesi all’UE nel 2004, la vittoria dei partiti sovranisti ha costituito una certa sorpresa, posto che gli elettori, chiamati ad esprimersi in appositi *referendum*, s’erano pronunciati in modo compatto a favore dell’ingresso nelle istituzioni europee. I sondaggi mostravano che i loro cittadini apparivano meno critici sull’integrazione europea di quelli degli Stati già membri dell’UE, essendo consapevoli dei vantaggi derivanti dall’allargamento in termini di libertà di circolazione<sup>6</sup>. Inoltre, questi Stati erano beneficiari dei fondi europei, ricevendone talora un ammontare considerevole, e questo particolarmente nel caso della Polonia, il maggiore fra i Paesi di nuovo ingresso nel 2004.

Il Gruppo di Visegrád (V4) costituisce un’associazione di Paesi intracomunitari ormai ben nota e rodata che svolge un’azione di *lobbying* di stampo nazional-conservatore non certo indifferente all’interno delle politiche dell’Unione europea, a partire dal condizionamento all’indirizzo di governo dell’Unione che si realizza all’interno dei *summit* del Consiglio europeo dei Capi di Stato e Governo. Anzi, il *brand* Visegrád è stato forse sovente caricato d’un eccessivo significato sino al punto di additare i quattro Paesi come i più critici in tema di migrazioni, per quanto anche altri Paesi siano convergenti su tale posizione<sup>7</sup>, *in primis* Austria e Slovenia, ma da ultimo anche Estonia e Lettonia. Tuttavia, al di là del suddetto tema e dell’opposizione alle politiche energetiche rinnovabili, innumerevoli sono le divergenze fra i quattro membri negli ambiti delle politiche estera e sociale sino ad individuare una ragione di fondo del V4 quale *better than-nothing approach*<sup>8</sup>. Circa la politica estera basti pensare alle opposte posizioni di Polonia ed Ungheria in rapporto alla Russia ovvero il rafforzamento dei tradizionali legami economici con la Germania da parte di Repubblica Ceca e Slovacchia non condiviso dai restanti Paesi. Altresì, come dimenticare che la stessa *Brexit* è stata causa di tensione, a fronte del rischio dei V4 d’essere marginalizzati come conseguenza di un consolidamento dell’UE<sup>9</sup>. Infine, in chiave antimagiaro, a seguito dell’annessione russa della Crimea nel 2014, si ricorda la creazione del cd. Triangolo di Slavkov del 29 gennaio 2015, quale nuova piattaforma regionale su iniziativa della Repubblica Ceca, cui aderirono Austria e Slovacchia, quale momento senza dubbio più critico del V4 laddove di fatto si creava una sorta di duplicato del sodalizio di Visegrád<sup>10</sup>.

L’aggregazione *de qua* s’era costituita in sordina nel 1991, quando ancora esisteva la Cecoslovacchia, nel corso di un *meeting* tenuto nella storica cittadina ungherese di Visegrád in cui nel 1335 si riunirono i sovrani di Boemia, Polonia ed Ungheria, per formare un’alleanza in chiave antiasburgica. In origine anche la Romania avrebbe dovuto aderire al raggruppamento, salvo poi rinunciare a causa degli scontri etnici magiaro-romeni del 1990 che allontanarono l’allora Esecutivo post-comunista Iliescu dai processi preparatori per la formazione del gruppo di cooperazione e senza che la partecipazione fosse successivamente più ipotizzata dai governi di Bucarest. La finalità originaria

<sup>3</sup> Zalewski (2016).

<sup>4</sup> Villani (2020).

<sup>5</sup> Tribunale costituzionale polacco, 7 ottobre 2021, n. K 3/21.

<sup>6</sup> Gaxie, Hubé, de Lassalle, Roweel (2011).

<sup>7</sup> Hokovský (2016: 21).

<sup>8</sup> Fawn (2013: 340-341).

<sup>9</sup> Cunningham (2016).

<sup>10</sup> Kalan (2015).

di questo gruppo informale di Paesi era di coordinare le azioni degli Stati presenti in vista dell'ingresso nell'UE. Tuttavia, questa tipologia di approccio fallì grandemente a fronte dell'individualismo dei singoli Paesi e si passò ben presto a rapporti diretti tra Bruxelles ed i singoli stati candidati.

Dopo l'adesione dei quattro all'UE, avvenuta nel 2004, il Gruppo non ha però cessato l'operatività, come poteva essere logico aspettarsi, continuando invece a riunirsi affrontando temi di rilievo europeo con l'avvio di una cooperazione ed alleanza rafforzate nei settori della cultura, dell'educazione, della scienza nonché in quello dell'economia. A tale ultimo riguardo, il rafforzamento di tale organizzazione intraUE è culminato nel 1999 con l'istituzione dell'*International Visegrád Fund* (IVF), quale fondo d'investimento ed aiuto finanziario con sede a Bratislava che, in accordo con la decisione dei Capi di governo dei Paesi membri, dal 2005 ha un *budget* annuale di 3 milioni di euro.

Ad oggi si può dire che il gruppo V4 riunisce quattro degli Stati post-comunisti più prosperi, che presentano un'economia di mercato relativamente affermata ed un tasso di crescita piuttosto alto rispetto alla media europea. Nel 2018 i tassi di crescita variano dal 3% al 3,8%, attirando investimenti dal resto d'Europa e da altri parti del mondo, per quanto il periodo pandemico da COVID-19 abbia costituito una severa battuta d'arresto. Un dinamismo economico utilizzato anche per contare politicamente di più in UE, fino ad arrivare a scelte – dal problema migranti all'involuzione autoritaria di alcune riforme istituzionali sino a una certa insofferenza nei riguardi di Bruxelles – non in linea con i principi di appartenenza all'UE stessa<sup>11</sup>.

Come spiegare quindi la dura rimessa in discussione dell'ordine istituzionale liberaldemocratico ed i ripetuti appelli alla restaurazione della sovranità nazionale a cui questi Paesi hanno in parte rinunciato aderendo all'UE? Per comprendere queste posizioni è d'aiuto ricordare che questi discorsi reazionari non nascono dal nulla. Essi prendono forma in scenari politici specifici, di cui occorre richiamare contorni e dinamiche, e hanno assunto un rilievo inedito perché sostenuti dai Governi di alcuni Paesi – quelli appunto del c.d. Gruppo di Visegrád (V4). I Governi sovranisti, pur facendo ricorso in modo eterogeneo al fattore religioso, non esitano a pescare in alcuni «giacimenti della memoria»<sup>12</sup> per sfruttarli politicamente ovvero a tradurre in termini ansiogeni l'attualità europea, opponendo un fronte del rifiuto all'accoglienza dei rifugiati. Sulle questioni di politica estera, in particolare le relazioni con l'UE, la loro posizione è critica, anche se non mancano delle differenze interne, soprattutto per quanto riguarda l'atteggiamento nei confronti della Russia. Infatti, se i Primi Ministri ceco, slovacco ed ungherese, sono favorevoli all'ammorbidente delle sanzioni contro la Russia, i responsabili polacchi non ne condividono la posizione e privilegiano una linea più dura, a causa soprattutto del sostegno dato agli ucraini vicini a posizioni europeiste<sup>13</sup> e del pericolo che costituisce ai loro occhi la Russia che storicamente ha più volte annesso i territori confinanti<sup>14</sup>.

In tutta la regione, il doloroso passato è all'origine di scelte politiche controverse<sup>15</sup>. In Ungheria, i provvedimenti in favore degli ungheresi che vivono all'estero sono pensati come tentativi per compensare – simbolicamente e materialmente – almeno in parte le conseguenze del Trattato del Trianon imposto nel 1920 ai magiari, che una parte della destra nazionalista estrema non ha mai accettato. Alcuni rappresentanti dei Governi ceco e slovacco difendono i decreti Beneš del 1945 per

<sup>11</sup> Vargovčíková (2012).

<sup>12</sup> Mink, Neumayer (2007).

<sup>13</sup> Shukan (2016).

<sup>14</sup> Dakowska (2017: 485).

<sup>15</sup> Mink, Neumayer (2007).

legittimare la politica d'espulsione del tempo delle minoranze ungheresi e tedesche con annesso esproprio dei beni, rifiutandosi d'onorare le richieste di rimborso dei danni avanzate dai discendenti<sup>16</sup>. In Polonia, dopo una politica di pacificazione e dialogo condotta dai Governi liberali, l'arrivo al potere del PiS ha riaperto le tensioni contro la Russia e l'Ucraina sulla II guerra mondiale, sui movimenti delle popolazioni e sulla valutazione del ruolo dell'Armata Rossa<sup>17</sup>.

I conservatori al potere nella regione cercano in ogni modo di ristabilire la scrittura di una storia nazionale che presenti le loro società come forze di resistenza agli aggressori esterni, vittime dell'oppressione, cancellando ogni cenno di collaborazione e altre pagine meno onorevoli del loro passato<sup>18</sup>. In Ungheria, il Museo del Terrore (*Terror Háza Múzeum*) – la sede della polizia politica, prima nazista e poi comunista – mette sullo stesso piano le due ideologie, ridimensionando le responsabilità del regime di Horthy nella *Shoah*. In Polonia, il Governo del PiS sostiene il Museo dell'insurrezione di Varsavia del 1944 ma dissente con la visione troppo internazionale della seconda guerra mondiale a detrimento del 'punto di vista polacco'.

Peraltro, in disparte il Gruppo V4, i più ignorano del tutto l'esistenza di un raggruppamento intracomunitario fra i Paesi dell'area mediterranea ovvero greco-latina, che a prima vista ben potrebbe essere la falsariga del V4. Si tratta del poco noto MED7 (ovvero EU Med o EuroMed7) quale organizzazione che riunisce sette (da ultimo divenuti nove, da cui MED9) Paesi UE mediterranei di cultura greco-romana: Cipro, Grecia, Francia, Italia, Malta e Spagna, oltre al Portogallo, quest'ultimo senza costa mediterranea ma pur sempre di radici latine. Per l'effetto, e come meglio si dirà, sono rimasti esclusi per un settennato dalla ridetta organizzazione i restanti due Paesi mediterranei slavi dell'UE, quali Croazia e Slovenia. Tutti i sette Paesi sono a loro volta parte dell'Eurozona e, salvo Cipro, in forza della sua insularità, rientrano nell'area Schengen.

Il sodalizio è stato istituito informalmente solo nel 2013 su iniziativa dei Ministri degli Esteri cipriota e spagnolo onde creare un coordinamento su tematiche d'interesse comune all'interno dell'UE fissando lo svolgimento di un *meeting* annuale a livello ministeriale.

Le ragioni della nascita di un'associazione mediterranea trovano evidenti radici e motivi nella comunanza socio-economico-culturale fra i sette Paesi onde creare una sorta di lega del Sud Europa capace di svolgere una prevedibile azione di *lobbying* nell'interesse di questa importante parte geografica dell'UE e di riflesso promuovere politiche economiche di sviluppo. In potenza risulta evidente l'embrionale volontà di creare un raggruppamento di Paesi capaci d'opporli agli interessi dei Paesi UE nordici portatori non già solo di una diversa cultura bensì anche sovente d'opposti interessi e politiche.

Stante la giovane età del MED7 (*rectius*, MED9) e dunque per quanto possa essere ancora prematuro valutarne il funzionamento ed i risultati, quest'analisi intende offrire una prima valutazione della sua struttura, dei fattori chiave e delle debolezze così come appaiono nell'esperienza in rapporto al V4 nonché ad altra peculiare associazione sovranazionale rientrante nel partenariato europeo, qual è l'Unione per il Mediterraneo (UpM).

<sup>16</sup> Suppan (2019: 803).

<sup>17</sup> Bielanski (2017) e Dakowska (2017: 482).

<sup>18</sup> Behr (2015: 21-48).

## 2. La difficile emersione del MED7 vs. le politiche di *lobbying* del V4

Appare dunque logico chiedersi perché mai tale associazione mediterranea – per quanto giovane in rapporto al trentennale di Visegrád – non sia in grado di svolgere un ruolo a livello di gruppo di pressione quantomeno pari ovvero equiparabile a quello del V4.

Anzitutto occorre rilevare come il ‘valore aggiunto’ che difetta al MED7 è l’assenza di un’autentica dimensione istituzionale che si materializza nella totale assenza d’organi permanenti nonché nel difetto d’un *quid* d’autonomia di risorse umane, finanziarie e strumentali, quali tese ad implementare progetti concreti di sviluppo in spirito di comunione fra i sette Paesi coinvolti.

La prima anomalia che appare connotare il MED7 in rapporto al V4 è costituita dall’assenza d’equiordinazione tra i Paesi membri, laddove se la medesima ben può dirsi realizzata fra i ridetti quattro Paesi dell’area centroeuropea, questo non sembra invece stagliarsi per la coalizione mediterranea in cui la Francia detiene un ruolo predominante per ovvie ragioni storico-culturali e geopolitiche. Il riferimento è allo status di Paese fondatore UE, già potenza coloniale con interessi d’influenza diffusi particolarmente in Africa nonché titolare di diritto di veto nel Consiglio di sicurezza dell’ONU. Inoltre, s’aggiunga il noto, e spesso malcelato, ‘asse’ Berlino-Parigi che connota le politiche UE, viepiù a seguito della definitiva uscita del Regno Unito dall’Unione. Solo i restanti sei Paesi membri del MED7 possono, sulla base di standard geo-economici, ritenersi approssimativamente equivalenti in punto di posizione di potere all’interno dell’UE, salvo forse – dal mero punto di vista storico-ideale – il caso dell’Italia in quanto Paese fondatore dell’organizzazione comunitaria (al pari, peraltro, della stessa Parigi).

Indi, la presenza all’interno dell’associazione di un Paese che svolge un forte ruolo *leader*, se non di traino delle politiche e strategie comunitarie, in forza di molteplici ragioni storico-diplomatiche, se non anche economiche (unitamente alla Germania, stante il suo rilevante potenziale in materia) nonché pure militari, determina un gruppo all’evidenza sbilanciato a favore della medesima Francia. Il tutto laddove s’osservi che i restanti sei Paesi membri non detengono sovente interesse a seguire pedissequamente le politiche di Parigi, di talché la coalizione si rivelerebbe come un gruppo di Paesi UE meramente filo-francesi a detrimento degli stessi interessi mediterranei da coltivare. Peraltro, il Trattato di Maastricht ha finito con ‘europeizzare’ la Costituzione economica tedesca, subordinando la sovranità degli Stati membri al dogma dell’austerità competitiva ma la legittimità dello Stato commerciale europeo è stata indebolita dal riemergere del protezionismo di cui Trumpismo e Brexit sono recenti manifestazioni esemplari<sup>19</sup>.

Si consideri altresì come la stessa Francia non può ritenersi solo un Paese dell’area mediterranea, al pari dei restanti sei, in ragione di una posizione geografica e geopolitica rivolta anche all’Atlantico ed al Nord Europa. Discorso a parte merita il punto di vista militare, anche in forza dell’arsenale atomico detenuto da Parigi, in quanto Paese membro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in virtù dello status di Paese vincitore dell’ultimo conflitto mondiale che ha disegnato i nuovi equilibri mondiali. Il che la rende oggi, di fatto, dopo la definitiva archiviazione della *Brexit*, l’unico Paese di tal fatta all’interno dell’UE con una formale posizione da potenza mondiale (*id est* nucleare).

A ben vedere la tematica che potrebbe legare i ridetti Paesi dell’area mediterranea attorno ad un asse d’interesse comune appare quella migratoria con il flusso di profughi da Africa ed Asia che

---

<sup>19</sup> Losurdo (2020).

attraversa il mare, particolarmente via Canale di Sicilia verso l'Italia e Malta nonché attraverso il Mare Egeo verso la Grecia, oppure dal Marocco direzione Spagna. Infatti, sono palesi le criticità del diritto europeo delle migrazioni, dell'asilo e delle frontiere, soprattutto quale conseguenza della chiusura della rotta balcanica via Grecia dal 2016, specie in relazione alla situazione dei profughi siriani. Le difficoltà nella gestione dei flussi migratori minacciano il futuro dell'Unione e provocano una forte contrapposizione tra Paesi di primo ingresso (Italia, Grecia, Malta e Spagna) ed il blocco degli Stati cd. anti-immigrazione costituito dai quattro del Gruppo di Visegrád, cui possono aggiungersi in forza degli Esecutivi al potere, Austria e Slovenia<sup>20</sup>.

Al riguardo basti richiamare la recente giurisprudenza in materia laddove le Corti di Lussemburgo e Strasburgo continuano ad avere frequenti occasioni di ritornare sulle criticità del 'sistema Dublino' chiaramente iniquo e penalizzante per i Paesi mediterranei più esposti ai flussi migratori. Particolarmente laddove è stata sancita l'insuperabilità del meccanismo di Dublino, anche a fronte della prassi degli Stati membri di primo ingresso di tollerare il transito sul proprio territorio dei richiedenti asilo intenzionati ad avanzare istanza in altro Paese UE, per quanto tale forma di movimento non corrisponde in alcun modo ad un visto<sup>21</sup>. Vieppiù, a seguito della Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, meglio nota come Accordo sui rifugiati UE-Turchia<sup>22</sup>, che di fatto - almeno apparentemente - tutela la sola Grecia e per converso consolida la via d'accesso del Canale di Sicilia a detrimento d'Italia e Malta, restando più residuale il transito navale Marocco-Spagna ovvero l'ingresso terrestre via *exclaves* iberiche di Ceuta e Melilla<sup>23</sup>.

Così, se finora il punto focale della discussione intraUE è stata la ricollocazione dei richiedenti asilo, una misura con alcuni punti deboli e a cui s'è fermamente opposto il Gruppo di Visegrád, bloccando la riforma del sistema Dublino (che, peraltro, è stata ritirata), le alternative possibili sono ben diverse<sup>24</sup>, e cioè: un sistema di libera scelta; un sistema di visti umanitari dell'UE; il riconoscimento reciproco delle decisioni positive in materia di asilo; un emendamento della Direttiva del 2003 sui soggiornanti di lungo periodo<sup>25</sup>.

Tuttavia, è nota la posizione francese che da un lato sostiene fermamente il diritto dell'accoglienza UE ma dall'altro lato non ha mai dato concreta disponibilità - quale porto sicuro - all'attracco alle navi di salvataggio delle varie ONG attive. Col che, di fatto, l'approdo è poi sempre rinvenuto in Italia (ovvero, più raramente a Malta). Dunque, una posizione opportunistica ed incoerente che non giova ad un fronte comune dei Paesi MED7 al fine di una ripartizione degli arrivi migratori, con la tangibile conseguenza che l'associazione non sembra volersi occupare troppo del tema immigrazione per tutelare i propri interessi geostrategici dell'area contro gli arrivi.

Ne costituisce riprova il fatto che le stesse tematiche dei sette *meeting* annuali del MED7 hanno riguardato questioni non sempre riconducibili al tema migrazioni, laddove solo nel 2015 i Ministri degli Esteri hanno discusso le questioni di sicurezza e stabilità in Nord Africa e Medio Oriente, nonché la gestione della crisi migratoria. Mentre al vertice greco del 2016 è stata emanata la dichiarazione di

<sup>20</sup> Ratto Trabucco (2019) e Caggiano (2017).

<sup>21</sup> Corte di giustizia UE, C-646/16, 26 luglio 2017, *Jafari*.

<sup>22</sup> Özerim, Çetin (2018: 80-81).

<sup>23</sup> Sagnella (2018).

<sup>24</sup> Morgese (2020).

<sup>25</sup> Direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

Atene che chiede investimenti per affrontare la disoccupazione giovanile e sostenere la crescita, nonché invoca una più forte cooperazione dell'UE sulle questioni della sicurezza e della migrazione. Tuttavia, a fronte del sempre persistente nodo degli arrivi di richiedenti asilo pur ad onta della pandemia da COVID-19 in corso, da notare come il settimo e penultimo summit MED7 in ordine di tempo s'è tenuto nella località corsa di Ajaccio, nel settembre 2020, ed ha invece avuto specificamente ad oggetto le iniziative unilaterali di carattere *upstream* e militare attivate dalla Turchia nel Mediterraneo orientale, dimenticando del tutto la materia migratoria<sup>26</sup>. Appare evidente al riguardo l'interesse geostrategico francese in chiave antiturca laddove i due Paesi sostenevano gli opposti governi libici di Tripoli e Bengasi. Il MED7 ha dunque reiterato la sua solidarietà a Cipro e Grecia a fronte delle iniziative di Ankara, ma il tema dei flussi migratori è uscito dall'agenda<sup>27</sup>. A sua volta l'VIII vertice MED7 del giugno 2021 ad Atene –l'ultimo prima dell'ampliamento a MED9 – s'è concentrato sulla tutela dell'ambiente marino mediterraneo, la gestione pandemica ed il *Next Generation* EU ed il tema delle migrazioni è ancora passato in secondo piano<sup>28</sup>.

Orbene, è vero che la questione migratoria è stata a lungo trattata in UE come un'emergenza, soprattutto con la crisi migratoria del 2015 che ha rivelato delle tanto evidenti quanto ineluttabili cesure fra i Paesi UE. Si sono infatti formate diverse posizioni che riflettono altrettante ideologie. Da un lato, i Paesi mediterranei che sono stati letteralmente travolti dai flussi migratori e con l'accordo di Dublino si sono trovati in una situazione all'evidenza scomoda. Dall'altro lato, i Paesi del gruppo di Visegrád che hanno rigettato *de plano* il principio delle quote di redistribuzione degli immigrati imposte da Bruxelles nel 2015. Il tutto mentre il pacchetto di modifiche al sistema comune europeo di asilo è di fatto arenato, anche a fronte della sopravvenienza pandemica e discendente emergenza gestionale. Ma del resto, e già da tempo, non è certo radicato un *consensus* sulla proposta d'introdurre un meccanismo correttivo in base a una quota limite calcolata in relazione alle dimensioni ed alla ricchezza del Paese membro<sup>29</sup>, né risulta accolto il principio della libera circolazione dei migranti<sup>30</sup>.

In tema appare anche utile riflettere incidentalmente sulla particolare avversione alla questione migratoria da parte dei Paesi del V4. Questa repulsione – a prescindere dalle logiche politiche intrinseche al singolo Paese – sembra derivare dal fatto che l'Europa centro-orientale *ex* socialista non ha partecipato alla colonizzazione del XIX secolo e per l'effetto, storicamente, aveva avuto meno contatti con l'altro, il che rende la popolazione maggiormente 'timorosa' dello straniero, ricordando quindi il significato letterale del termine xenofobia, quale paura della differenza<sup>31</sup>. A questo s'aggiunga il passato comunista che avrebbe reso le società della regione di Visegrád più ostili agli stranieri<sup>32</sup>. Durante la Guerra Fredda e gli anni Novanta, l'Europa occidentale ha accumulato una lunga esperienza d'immigrazione che non ha guardato, invece, l'altra sponda della Cortina di Ferro. Si pensi al flusso di nordafricani in Francia, turchi in Germania, indiani e pakistani nel Regno Unito, nordafricani e

<sup>26</sup> Longoni (2020).

<sup>27</sup> Si veda la dichiarazione finale del VII summit MED7 di Ajaccio del 10 settembre 2020, reperibile in: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/ajaccio-declaration-after-the-7th-summit-of-the-southern-eu-countries-med7-10>.

<sup>28</sup> Si veda la dichiarazione finale dell'VIII summit MED7 di Atene dell'11 giugno 2021, reperibile in: <https://mfa.gov.cy/press-releases/2021/06/11/med7-joint-statement-athens/>.

<sup>29</sup> Caggiano (2016).

<sup>30</sup> Favilli (2015).

<sup>31</sup> Ratto Trabucco (2017: 196-197).

<sup>32</sup> Szalai, Csrnai, Grai (2017: 26).

sub-sahariani in Italia, etc. Niente di tutto questo è accaduto nell'Europa centro-orientale. Al riguardo basti rammentare come la svolta politica ungherese a destra abbia financo portato nel 2016 a un *referendum*, dai connotati tipicamente manipolativi<sup>33</sup>, sull'approvazione sistema delle quote UE per la ricollocazione dei migranti, al cui formale esito nullo per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione<sup>34</sup> ha fatto da contraltare l'elevato valore di sfida politica a Bruxelles. Tale iniziativa è stata anche inquadrata da alcuni commentatori, da un lato come la prima sfida *post-Brexit* dell'Unione<sup>35</sup>, e dall'altro lato - col senno di poi, erroneamente - quale sorta di primo passo verso l'uscita magiara dall'UE (la cosiddetta *Huxit*)<sup>36</sup>.

Tuttavia, se il retaggio comunista può spiegare l'assenza di un retroterra culturale sui diritti ovvero di una tradizione democratica post-bellica come in Germania, con una diversa reazione dei partiti conservatori, il collante centrale del V4 appare la questione della sicurezza che è declinata nel settore dell'immigrazione per rispondere a fattori geopolitici e richieste dei cittadini e dei partiti dell'estrema destra<sup>37</sup>. A fronte di fattori geopolitici ed aumento delle forze populiste, la difesa delle frontiere UE dai flussi migratori diventa quindi per il V4 l'obiettivo di riferimento<sup>38</sup>.

Il gruppo V4 è di fatto oggi un motore di transizione di quattro importanti Paesi europei post-socialisti in direzione della democrazia liberale e dell'integrazione continentale. Dopo la crisi dei migranti del 2015-2016 molte cose sono mutate ma non sembra che il sodalizio si sia trasformato in un'organizzazione in direzione del populismo illiberale. Infatti, se esiste un'innegabile spinta populista nei Paesi del V4 non si vede parallelamente la nascita di una nuova identità regionale.

Non a caso dopo l'ingresso nell'UE e nella NATO, il V4 ha saputo coordinare e dosare sapientemente la sua azione intraUE secondo una pura logica da gruppo di pressione con il sagace obiettivo di salvaguardare l'indipendenza dei suoi aderenti in un contesto UE obiettivamente segnato dall'asse franco-tedesco. Di per sé la crisi migratoria ha funzionato da collante per la comune scelta di perseguire una politica migratoria UE focalizzata sulla securizzazione. Si badi però che nello stesso arco temporale non è emersa una posizione comune sui futuri assetti geopolitici dell'UE, in particolare a fronte della *Brexit*. Quindi, i governi del V4 appaiono avere agito in maniera coordinata per ottenere politiche tese a spostare il confine UE verso sud, dapprima in Grecia ed Italia, e poi in Africa.

Tuttavia, proprio perché il V4 non è che un mero gruppo di Paesi intraUE che fanno *lobbying* per tutelare interessi di parte, il sodalizio non appare certo in grado di creare un'Europa 'migliore' a fronte della sua politica di sicurezza sintomatica dell'infinita diatriba fra sovranismo nazionalista e liberalismo globalista. Fanno da corollario i dubbi, anche pratici e di diritto internazionale, sull'esternalizzazione del confine UE in territorio africano: si pensi al nodo dell'assenso dei Paesi interessati e l'oggettiva difficoltà a gestire *hotspot* ovvero strutture allestite per identificare, registrare, fotosegnalare e raccogliere le impronte digitali dei migranti, in un Paese extraUE. Nonché l'evidente biasimo per l'aggiramento del concetto di solidarietà intraeuropea fermo restando i pacifici limiti dell'approccio UE<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Ratto Trabucco (2017: 192-197).

<sup>34</sup> Il *referendum* sul rigetto delle quote migratorie è stato approvato con il 98,36% dei voti ma con un'affluenza alle urne insufficiente, quale pari al 41,32% dei voti validi.

<sup>35</sup> Szakacs (2016).

<sup>36</sup> Bershidsky (2016).

<sup>37</sup> Santomauro (2021).

<sup>38</sup> Diodato (2018: 67).

<sup>39</sup> Sbailò (2019).

Del resto, come dimenticare che circa le decisioni comunitarie di ripartizione dei migranti tra gli Stati membri i Governi slovacco e ungherese sono financo pervenuti a fine 2015 alla presentazione di un ricorso per annullamento davanti alla giustizia europea onde contestare il sistema delle quote. La *relocation* era ritenuta incompatibile con il diritto dell'UE laddove oltrepasserebbe l'ambito d'applicazione del principio di solidarietà risultando ingiustificatamente limitativa dell'autonomia dei singoli Paesi nonché inidonea al perseguimento dell'obiettivo prefissato. La Corte di Lussemburgo nel rigettare il gravame ha rilevato invece la piena legittimità della decisione del Consiglio e la coerenza della stessa con i principi di solidarietà e d'equa ripartizione delle responsabilità tra i Paesi UE ai fini di una partecipazione equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune<sup>40</sup>. Particolarmente, l'assise riconosce la definizione del principio di solidarietà come meramente funzionale al governo delle politiche europee di asilo, da cui discende la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune nell'agenda europea sulla migrazione. Ne deriva, quindi, una positiva riflessione sullo stato di salute del principio di solidarietà in Europa<sup>41</sup>. In materia come non richiamare il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo che rappresenta il piano strategico della Commissione europea per lo sviluppo di tale politica europea nei prossimi anni; la sua pubblicazione è stata accompagnata da una serie di documenti di diversa natura, quali proposte di atti legislativi e raccomandazioni, rivelando così l'intenzione della Commissione di conseguire gli obiettivi indicati in tempi rapidi. L'azione della Commissione ambirebbe ad essere discontinua rispetto al passato; tuttavia, l'analisi svela che tale discontinuità è più annunciata che effettiva. Diversi sono gli elementi da prendere in considerazione, relativi a tre macro-aree: la prima, strettamente collegata al rapporto tra Stati membri e, in particolare, alla solidarietà tra di essi; la seconda, che riguarda la dimensione internazionale, in particolare alle relazioni con gli Stati terzi che occupano una posizione strategica nella dinamica migratoria, siano essi di origine o transito; infine, la terza che guarda alla protezione internazionale, con riferimento tanto al rispetto dei diritti degli interessati che ai criteri funzionali all'individuazione della competenza statale<sup>42</sup>.

### 3. Il MED7 in rapporto al partenariato dell'UpM

A sua volta occorre precisare come lo sviluppo di una politica mediterranea dell'UE sia tema connesso al c.d. partenariato euromediterraneo, che appare una tappa fondamentale della nuova concezione delle politiche migratorie<sup>43</sup>, 'croce e delizia' delle politiche di Bruxelles. Il riferimento è qui alla prima Conferenza euromediterranea di Barcellona del novembre 1995 che ha riunito i Ministri degli Esteri dei 15 Stati membri della UE e di 12 *partners* del bacino mediterraneo<sup>44</sup>. Tale cd. processo di Barcellona ha generato, dapprima, il gruppo Euromed, e poi, con il *summit* di Parigi<sup>45</sup> del 2008, su evidente spinta francese, è sfociato nell'Unione per il Mediterraneo (UpM/UfM) che raggruppa ben 42 Paesi europei e del bacino del Mediterraneo (i 27 Stati membri UE e 15 *partner* del Nord Africa, Vicino Oriente ed

<sup>40</sup> Corte di giustizia UE, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Commissione*, 6 settembre 2017. Cfr. Corsi (2020).

<sup>41</sup> Rizza (2018).

<sup>42</sup> Borraccetti (2021).

<sup>43</sup> Gurreri, Lorzio, Losurdo (2004).

<sup>44</sup> Di Serio (1996).

<sup>45</sup> Cafaro (2010: 105-128).

Europa balcanica occidentale)<sup>46</sup>, allo scopo di rafforzare ed estendere i settori della cooperazione tra i Paesi delle due rive del Mediterraneo. I due principali obiettivi erano la stabilizzazione della zona di libero commercio entro il 2010 e la creazione di un'area di stabilità all'interno della regione<sup>47</sup> nonché financo l'elaborazione del progetto di una Carta euromediterranea per la pace e la stabilità<sup>48</sup>. Il Bacino mediterraneo si pone infatti anche come linea di frattura tra nord e sud da cui derivano innumerevoli sfide in molteplici settori, già solo si consideri l'impatto del ben diverso fattore demografico, confrontato con altre condizioni strutturali, economiche, sociali e politiche simili. I paesi dell'area mediterranea europea sono caratterizzati da un lento aumento della popolazione, mentre i paesi della riva sud hanno una rapida e intensa crescita demografica, quindi appare inevitabile la sfida futura di una più ampia cooperazione euromediterranea per garantire la sicurezza alimentare, posto che i Paesi mediterranei africani e asiatici saranno sempre più dipendenti dai paesi della costa nord<sup>49</sup>.

Il partenariato euromediterraneo sorto dal processo avviato a Barcellona rappresenta una forma di cooperazione innovativa con uno sviluppo della politica euromediterranea fondato sul Piano d'Azione adottato in seno alla V Conferenza di Valencia del 2002, al fine di rinnovare il mutuo impegno alla creazione di una zona di pace e stabilità<sup>50</sup>. Al riguardo il partenariato euromediterraneo con i Paesi nordafricani ovvero del Vicino Oriente richiama anche la tematica complessa dei diritti umani<sup>51</sup> che peraltro si scontra con i limiti della cd. diplomazia parlamentare<sup>52</sup>. Il tutto pur in presenza di una dimensione parlamentare propria laddove dal Forum iniziale euromediterraneo s'è pervenuti alla creazione di un'Assemblea parlamentare euromediterranea (APEM)<sup>53</sup> ma solo in potenza la cooperazione interparlamentare appare finalizzata al sostegno di processi di riforme costituzionali e più in generale al dialogo giuridico<sup>54</sup>.

Dal canto suo, rispetto all'esperienza delle organizzazioni MED e V4, la politica europea di vicinato (PEV) e l'europartenariato appaiono strumenti di prossimità<sup>55</sup> fondati peraltro anche su strumenti finanziari, quali il Programma MEDA fino al 2006<sup>56</sup> e poi lo Strumento Europeo di Partenariato e Vicinato (ENPI). Tali elementi sono d'evidente discriminazione rispetto al MED7 che è del tutto privo di un sistema di finanziamento, a sua volta, al contrario del V4 fornito dell'apposito e strutturato citato fondo d'investimento ed aiuto finanziario<sup>57</sup>. Si tratta del più significativo risultato dell'impegno comune nel campo della cooperazione mediterranea. Altresì, occorre rammentare come il partenariato dell'UpM presenta varie connessioni con l'ordinamento europeo: si tratta di un tipo di regime internazionale caratterizzato dalla partecipazione dell'UE e dalla previsione di meccanismi di

---

<sup>46</sup> Valvo (2010).

<sup>47</sup> Alessi (1999).

<sup>48</sup> Scanu Ballona (1999).

<sup>49</sup> Greco (2009).

<sup>50</sup> Scanu Ballona (2002).

<sup>51</sup> Pavone (2009) e Angioi (2003).

<sup>52</sup> Dickmann (2005).

<sup>53</sup> Betzu (2004).

<sup>54</sup> Sbailò (2015).

<sup>55</sup> Pitrone (2007).

<sup>56</sup> Bosco (2002).

<sup>57</sup> Notarstefano, Scuderi (2004).

cooperazione che orientano gli ordinamenti degli altri *partner* verso il sistema giuridico europeo in chiave di democratizzazione<sup>58</sup>, senza dar luogo, però, ad un processo d'adesione all'Unione<sup>59</sup>.

La natura e l'efficacia delle iniziative avviate appare variegata e cangiante, particolarmente nell'ambito della *Eastern Partnership*, dal *Panel* dedicato all'immigrazione ed all'asilo nei sei Paesi dell'Est europeo (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia ed Ucraina) con i quali l'UE ha inaugurato forme di cooperazione più stretta nel contesto della *European Neighbourhood Policy* (ENP). Nel dettaglio diverse sono le modalità tramite le quali tale cooperazione viene realizzata, dal ricorso agli accordi multilaterali a quelli bilaterali, dalla condizionalità *ex post* a quella *ex ante*, dagli accordi di Associazione ai *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*. Non è certo un caso che tali strumenti di cooperazione sono mirati anche al contesto specifico dell'immigrazione irregolare evidenziando come, nonostante tutti i Paesi della *Eastern Partnership* siano parte della Convenzione di Palermo del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale e dei Protocolli allegati, la disciplina nazionale sul contrasto al traffico di migranti nei vari Paesi presenti ancora soluzioni non certo uniformi. Ne discende un notevole impatto che la mancanza di riforma all'interno dell'UE del *Facilitation Package* potrebbe avere nelle relazioni con gli Stati del partenariato, considerate le aspirazioni di alcuni di essi a divenire Paesi candidati all'adesione (*in primis* Georgia ed Ucraina)<sup>60</sup>.

L'implementazione della politica europea di vicinato (PEV) come strumento d'intervento comunitario nella Regione euromediterranea costituisce inoltre un potenziale ritorno al bilateralismo, contribuendo potenzialmente alla stabilità ed alla prosperità della regione. Altresì, le autonomie territoriali e locali appaiono nuovi protagonisti del programma di cooperazione euromediterranea<sup>61</sup> con l'opportunità financo d'una sinergia decentrata nel Mediterraneo che richiama Regioni e Comuni del Mezzogiorno<sup>62</sup>, opportunità del tutto sconosciuta all'interno del MED7. Si pensi per esempio all'ipotetica prospettiva futura dell'UpM circa l'istituzione di un sistema di Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno.

Non a caso la creazione di una zona di libero scambio paneuromediterranea rappresenta uno degli obiettivi più importanti delle relazioni dell'UE con i Paesi mediterranei. Infatti, tale tema è stato prima affrontato nel processo di Barcellona e poi confermato come obiettivo strategico sia nella politica europea di vicinato che nella UpM, ma non certo all'interno del MED7. Tuttavia, la piena attuazione di tale zona di libero scambio paneuromediterranea dipende essenzialmente dall'esistenza di relazioni di libero scambio non solo, ma anche, in direzione Nord-Sud (cioè tra i Paesi arabi mediterranei)<sup>63</sup>.

Peraltro, tenendo conto delle caratteristiche principali dell'integrazione europea connotata da una debole politica estera nonché delle relazioni più formali che reali dell'UE con le organizzazioni regionali arabe ed i singoli Paesi arabi mediterranei, l'influenza europea sulla realizzazione di un'area di libero scambio euromediterranea attraverso l'UpM appare del tutto offuscata. Del resto, lo stesso esito aveva avuto la risposta comunitaria alle Primavere arabe, laddove di fatto la diplomazia francese aveva massimamente esautorato il rappresentante UE per la politica estera nel quadro di sostenere gli interessi di Parigi nel Nordafrica. Dunque, la piena implementazione di una tale *free trade zone*

<sup>58</sup> Cordini (2004).

<sup>59</sup> Chiti (2005).

<sup>60</sup> Carta (2018).

<sup>61</sup> Iacoviello (2010).

<sup>62</sup> Napoli (2006).

<sup>63</sup> Tino (2012).

paneuromediterranea appare difficilmente praticabile nella realtà. Ne consegue che, se già possiamo configurare l'UpM quale sorta di *soft-union* euromediterranea<sup>64</sup>, nel caso del MED7 questa si riduce ad un mero simulacro, ovvero feticcio di sodalizio sovranazionale con relativa mera passerella annuale per i vertici dei rispettivi Esecutivi.

#### 4. Le tanto auspicabili quanto labili prospettive di crescita del MED7 (*rectius*, MED9)

Infine, sovvien pure analizzare l'aspetto, solo apparentemente residuale, della mancata adesione al MED7 dei due Paesi UE slavi del Sud quali sono Croazia e Slovenia fino a tutto il 2020. Vuoi in quanto l'organizzazione è stata istituita e strutturata unicamente dai sette Paesi di cultura greco-latina, vuoi laddove i ridetti Paesi slavi meridionali detengono una posizione del tutto defilata e periferica nel Mediterraneo. Tale ultimo aspetto vale in parte per la ridotta area costiera (per la Slovenia limitata a soli 46 chilometri), ma anche e soprattutto per la geo-localizzazione dei predetti Paesi posta al di fuori delle rotte migratorie navali rilevanti quali sono gli arrivi migratori dalle coste nordafricane ovvero turche (e questo ad onta del fatto che la Croazia detenga una costa mediterranea [*rectius*, adriatica] di rilevante ampiezza e con molteplici aree d'approdo). Tuttavia, a far data dal 17 settembre 2021 sono formalmente entrate nell'organizzazione anche le due suddette repubbliche *ex jugoslave*, da cui la pedissequa modifica della denominazione in MED9 con il primo relativo vertice ad Atene avente quale unico tema la lotta ai cambiamenti climatici<sup>65</sup>.

L'ingresso delle due repubbliche adriatiche segna un'ulteriore integrazione fra i Paesi UE meridionali e con riguardo alla questione migratoria appare un interesse comune considerando la rotta terrestre balcanica che attraversa anche Croazia e Slovenia, per quanto in tal caso ben diverse siano le esigenze, si pensi per esempio all'assenza del nodo del salvataggio marino dei migranti ed in connessione all'ipotesi del loro respingimento senza sbarco. Ne deriva quindi un inquadramento peculiare dei due Paesi slavi meridionali, i cui interessi solo in apparenza ed incidentalmente sono connessi al Mediterraneo che bagna le loro coste, da cui discende un disinteresse a sostenere una coalizione che ruoti attorno a tematiche derivanti dal Mare *nostrum*. Il loro ingresso nel MED7 s'è concretizzato quasi in sordina, per quanto risulti ipotizzabile anche un ingresso della Slovenia nel V4 a fronte del *format* 'Visegrad plus' ovvero V4+1 attivato sin dal 2014 con la Repubblica Ceca che avrebbe permesso d'individuare dei settori di collaborazione senza però ampliare il gruppo<sup>66</sup>. Anche dalla Croazia sono pervenute manifestazioni d'interesse ma l'assenza di un favore europeo verso il V4 non agevola l'avvicinamento. Resta fermo tuttavia un quadro politico volatile ed estremamente conflittuale lungo il *continuum* destra-sinistra che connota i due Paesi slavi meridionali – e con una forte retorica nazionalista in Croazia – il quale non appare favorire la presenza di un denominatore comune con i restanti vicini Paesi mediterranei neolatini già membri del MED7. Le diffidenze, anche di radice storica, verso l'area europea latina, *in primis* l'Italia, non sembrano infatti giovare a una piena integrazione euromediterranea dei ridetti due Paesi *ex-jugoslavi*.

<sup>64</sup> Manzolillo (2008).

<sup>65</sup> Si veda la dichiarazione finale sul cambiamento climatico e l'ambiente nel Mediterraneo del I summit MED9 di Atene del 17 settembre 2021, reperibile in: <https://primeminister.gr/en/2021/09/17/27471>.

<sup>66</sup> Lenč (2015).

Del resto, nel quadro più generale dell'organizzazione sovranazionale di Bruxelles, e particolarmente l'evoluzione delle politiche europee spesso sbilanciate a favore dei Paesi nordici – dalla vecchia politica agricola comunitaria (PAC) deleteria per i Paesi mediterranei sino all'odierno nodo migrazioni da Africa ed Asia –, si dimostra come all'interno dell'Unione, a trazione franco-tedesca, appare stagliarsi l'urgente necessità di un riequilibrio delle convenienze tra Nord e Sud Europa sulla base della centralità logistica del Mediterraneo<sup>67</sup>.

D'altro canto, il percorso dei Paesi V4 quale tipica e ormai matura *lobby* informale di stampo nazional-conservatore all'interno dell'UE attesta come anche Paesi minori possano acquisire una quota parte rilevante di potere decisionale a Bruxelles e non già solo a mezzo del mero potere di veto alle decisioni. Innumerevoli sono infatti i fattori strutturali e l'importanza della Corte di giustizia UE in sede d'incidenza dei processi decisionali di diritto derivato di secondo e di terzo grado<sup>68</sup>. A questo s'aggiunge il ruolo giocato dalla Commissione UE, le modalità di voto in Consiglio ed i meccanismi di adozione degli atti delegati ed esecutivi con la regola di votazione della maggioranza qualificata inversa e le sue più recenti valorizzazioni. Infine, non si può dimenticare l'incidenza degli equilibri istituzionali sulla perdita di quote di sovranità nazionale. Chiaramente, il processo di integrazione europea ha eroso la tradizionale nozione di sovranità ed i suoi caratteri di esclusività e unità<sup>69</sup>. È pressoché assiomatico che i vincoli al potere dello Stato siano dovuti al conferimento di competenze all'UE. Tuttavia, per comprendere le conseguenze dell'erosione sulla sovranità nazionale, è necessario esaminare i meccanismi decisionali sovranazionali, dato che il loro funzionamento incide quotidianamente sui poteri nazionali. In primo luogo, il concetto di sovranità statale è tanto più frammentato in un processo volto a creare un ordinamento giuridico autonomo. In secondo luogo, per descrivere questo nuovo fenomeno può essere utile affidarsi a modelli in cui i poteri sono ripartiti tra una pluralità di titolari all'interno dell'Unione. Non a caso alcune concettualizzazioni descrivono le relazioni tra l'UE ed i suoi membri in termini di un composito costituzionalismo multilivello. Infine, sussiste l'idea connessa di un pluralismo normativo, in cui diversi ordini coesistono su basi uguali e mutuamente indipendenti, generando il problema dell'efficacia e d'adequati meccanismi di risoluzione dei conflitti normativi<sup>70</sup>.

Quanto sopra, beninteso come anche all'interno del Gruppo di Visegrád siano sopravvenute divergenze sull'agenda UE financo circa temi rilevanti quali la protezione delle frontiere esterne, la riforma della politica di asilo e le relazioni con gli USA. Inoltre, poiché all'interno del gruppo vale la regola del *consensus*, l'eventuale adesione di un altro Paese renderebbe potenzialmente più difficoltoso pervenire a posizioni condivise.

Quindi, rispetto al V4 quale concetto politico, motore della creazione di coalizioni in seno all'UE, all'interno del MED7 difettano concreti rafforzamenti per il dialogo inter-mediterraneo nonché ai fini dello sviluppo di alcune politiche regionali mirate alla promozione del processo d'integrazione, *id est* cultura, economia, ricerca, *etc.* Tutti questi contributi all'idea di un paniere di condizioni favorevoli al rendere funzionale l'alleanza, che potrebbero meglio guidare anche verso l'armonizzazione della legislazione, danno risalto alla dimensione multilaterale che risulta assente nel MED7 ovvero meramente estetica.

---

<sup>67</sup> Fimmanò (2018).

<sup>68</sup> Villani (2012).

<sup>69</sup> Guazzarotti (2020).

<sup>70</sup> Baratta (2012).

Infatti, nel così definito vortice iperbolico del bacino euromediterraneo<sup>71</sup>, in disparte le mere dichiarazioni finali del vertice annuale MED7 relative a temi peraltro piuttosto collaterali della politica mediterranea dell'UE, mancano effettivi strumenti tesi allo scopo di rilanciare il dialogo mediterraneo ed individuare nuovi obiettivi da perseguire. Così, per esempio, non risulta mai essersi discusso di quelli che dovrebbero essere i pilastri della cooperazione mediterranea. Il primo pilastro dovrebbe risiedere nella cooperazione politica e di sicurezza con lo scopo della creazione di una zona di pace e stabilità. Il secondo pilastro potrebbe albergare nella cooperazione economica e finanziaria; in particolare l'incoraggiamento della cooperazione doganale, la libera circolazione delle merci, l'armonizzazione e certificazione degli *standard*, i diritti di proprietà intellettuale, la fiscalità, la protezione dei dati, le regole di trasparenza, le regole di concorrenza, etc. Il terzo pilastro, infine, sarebbe quello della cooperazione sociale, culturale e umana, che ben può trascendere nel finanziamento alla ricerca comune.

La conclusione non può dunque che essere nel senso di un futuro della politica mediterranea dell'UE dipendente dalla capacità dei *partner* di risolvere i problemi che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi dei sette (da ultimo nove) Paesi mediterranei membri in uno spirito d'equiordinazione fra i medesimi, che la presenza francese non appare però in alcun modo garantire.

Del resto, occorre riflettere pure sulla claudicante posizione occupata dall'Italia all'interno della dimensione euromediterranea delle relazioni fra i vari Paesi<sup>72</sup>, dove oggi particolarmente risulta appannata da altre potenze regionali, quali Francia e Turchia. Di fatto, il gruppo MED7 non si caratterizza per la riproduzione, su scala regionale, di elementi tipici della regolazione internazionale; per quanto vi s'innestino elementi che collegano il partenariato all'esperienza europea, più semplicemente si tratta di un circuito di relazioni in cui a un regime internazionale s'affianca l'*acquis* comunitario.

## Bibliografia

- Alessi M. 1999, *Diritti umani e democratizzazione nell'area mediterranea*, in *I Diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2, pp. 5-7.
- Angioi S. 2003, *Le dinamiche universalismo-regionalismo nei diritti umani e i loro riflessi sulle relazioni euromediterranee: quali prospettive per un dialogo tra Europa e mondo arabo?*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 44-85.
- Attinà F. et al. 1998, *L'Italia tra Europa e Mediterraneo. Il bivio che non c'è più*, Bologna: Il Mulino.
- Baratta R. 2012, *Logoramento e frammentazione della sovranità nazionale nel processo di integrazione europea*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 4, 489-539.
- Behr V. 2015, *Genèse et usage d'une politique publique de l'histoire. La politique "historique" en Pologne*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 3, 21-48.
- Benvenuti S. 2020, *Ungheria: si acquiscono i contrasti interni e internazionali mentre maggioranza e opposizione S. guardano già alle elezioni parlamentari del 2022*, in *Nomos*, 3, 1-10.
- Berlingò S. 2017, *Per una equa mondializzazione delle periferie nelle società plurali. La lunga (ma, forse, istruttiva) storia dell'attivazione di un nuovo corso di laurea sull'interculturalità*, in *Diritto e religioni*, 2, 369-418.
- Bershidsky L. 2016, *Hungary's Manipulative Referendum*, in *Bloomberg.com*, 5 luglio 2016.
- Betzu M. 2004, *Le politiche europee per la cooperazione mediterranea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 171-195.

<sup>71</sup> Berlingò (2017).

<sup>72</sup> Attinà et al. (1998).

- Bielanski S. 2017, *Polish-Russian Relations and the Burden of History: A Neighbour's View*, in *Ispionline.it*, 7 novembre 2017.
- Borraccetti M. 2021, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 1-27.
- Bosco C. 2002, *Il Partenariato Euromediterraneo e il Programma MEDA*, in *Affari Esteri*, 135, 607-620.
- Cafaro S. 2010, *L'Unione per il Mediterraneo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 105-128.
- Caggiano G. 2017, «Are You Syrious?» *Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 1-22.
- Caggiano G. 2016, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *SIDIBlog.org*, 3 ottobre 2016.
- Carta M. 2018, *Diritto e politiche dell'immigrazione nel Partenariato orientale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 187-202.
- Chiti E. 2005, *Il partenariato Euro-Mediterraneo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1, 99-123.
- Cordini G. 2004, *Accordi di cooperazione e vincolo di democratizzazione nell'Unione europea: le Convenzioni di cooperazione e di associazione di Lomé a Cotonou*, in *Il Diritto dell'economia*, 1, 7-39.
- Corsi C. 2020, *Commissione c. Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria: il principio di solidarietà nelle politiche in materia di asilo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 439-442.
- Cunningham B. 2016, *Visegrád's Illusory Union*, in *Politico.eu*, 16 settembre 2016.
- Dakowska D. 2017, *La chiusura sovranista dell'Europa centroorientale*, in *Aggiornamenti sociali*, 6-7, 482, 485.
- Di Serio A.R. 1996, *La cooperazione euromediterranea e la dichiarazione di Barcellona*, in *Rivista di diritto europeo*, 4, 701-709.
- Dickmann R. 2005, *La "diplomazia parlamentare": esperienze, limiti, prospettive*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 5-44.
- Diodato E. 2018, *Il Gruppo di Visegrád e la politica estera migratoria nell'UE*, in *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, De Cesaris V., Diodato E. (a cura di), Roma: Carocci, 67.
- Drinóczi T., Bień-Kacała A. 2018, *Extra-Legal Particularities and Illiberal constitutionalism – The Case of Hungary and Poland*, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 4, 338-354.
- Enyedi Z. 2020, *Right-wing authoritarian innovations in Central and Eastern Europe*, in *East European Politics*, 3, 363-377.
- Favilli C. 2015, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e di richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 701-747.
- Fawn R. 2013, *Visegrád: Fit for Purpose?*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 3, 340-341.
- Festa A. 2020, *L'Unione europea e l'erosione dello Stato di diritto in Polonia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 145-165.
- Fimmanò F. 2018, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: dall'intervento straordinario alla strategia euromediterranea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 1233-1255.
- Gaxie D., Hubé N., de Lassalle M., Roweel J. (a cura di) 2011, *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe*, Parigi: Economica.
- Greco S. 2009, *La sfida alla sicurezza alimentare nel Bacino Mediterraneo*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 4, 1-7.
- Guazzarotti A. 2020, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 1, 327-353.
- Gurreri A.R., Lorizio M., Losurdo F. 2004, *Non profit e fenomeno migratorio*, in *Non profit*, 1, 105-128.
- Halmai G. 2020, *The Fall of the Rule of Law in Hungary and the Complicity of the EU*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 204-223.
- Hokovský R. 2016, *Schengen, the Migration Crisis and Visegrád Countries*, in *Schengen in the Spotlight: A Europe with or without Borders?*, AA.VV., Bruxelles: European Policy Center, 21.
- Iacoviello A. 2010, *L'Unione per il Mediterraneo, un nuovo strumento di cooperazione per il rilancio delle politiche europee per il Mediterraneo*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2, 85-90.

- Kalan D. 2015, *The Slavkov Triangle: A Rival of Visegrád Group?*, in *PISM Bulletin*.
- Lenč M. 2015, *Would Slovenia Fit into V4? A Review of Visegrád Group Countries and Slovenia's Positions on Ukraine and Russia*, in *European Perspectives*, 2, 67-82.
- Lendvai P. 2019, *Orbán: Europe's New Strongman*, Londra: Hurst.
- Longoni A. 2020, *MED7 e tutti i nodi nel Mediterraneo*, in *Apiceuropa.eu*, 17 settembre 2020.
- Losurdo F. 2020, *Italexit. Trasformazione del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in *DPCE online*, 1, 355-369.
- Manzolillo C. 2008, *La Dichiarazione di Parigi sull'Unione Mediterranea (13 luglio 2008)*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3, 627-647.
- MINK G., NEUMAYER L. (a cura di), 2007, *L'Europe et ses passés douloureux*, Parigi: La Découverte.
- Morgese G. 2020, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto Pubblico*, 1, 97-115.
- Napoli C. 2006, *Mezzogiorno e partenariato euromediterraneo: sviluppo storico-istituzionale e cooperazione decentrata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 145-178.
- Notarstefano G., Scuderi R. 2004, *La vicenda del partenariato euromediterraneo: prospettive e percorsi di integrazione*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 4, 399-432.
- Özerim G., Çetin E. 2018, *Conseguenze della crisi dei rifugiati" per la Turchia*, in De Cesaris V., Diodato E. (a cura di), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma: Carocci, pp. 80-81.
- Pavone M. 2009, *Profili di tutela dei diritti umani nell'Euromed*, in *Non profit*, 2, 115-132.
- Pisciavino N. 2021, *C'era una volta la separazione dei poteri a Varsavia: i provvedimenti provvisori come argine all'erosione dello Stato di diritto in Polonia? (nota a Commissione c. Polonia, causa C-791/19)*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 251-274.
- Pitrone A. 2007, *I dieci anni del partenariato euromediterraneo e la nuova politica europea di vicinato*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 26, 99-112.
- Ratto Trabucco F. 2019, *Solidarietà e crisi dei rifugiati in Europa: il blocco degli stati UE antimigrazione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2, 188-194.
- Ratto Trabucco F. 2019, *The Evolution of Referendum Experience in Hungary*, in *The Journal of Comparative Law*, 1, 192-197.
- Rizza L. 2018, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 1-22.
- Sagnella A. 2018, *Le coste e le enclave. La particolarità del caso spagnolo*, in De Cesaris V., Diodato E. (a cura di), *Il confine mediterraneo. L'Europa di fronte agli sbarchi dei migranti*, Roma: Carocci, 85-99.
- Santomauro G. 2021, *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in *Federalismi.it*, 13, 222-258.
- Sbailò C. 2019, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista (Note sui profili di costituzionalità e sulle criticità applicative del decreto-legge 113/2018/c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi.it*, 3, 1-14.
- Sbailò C. 2015, *Oltre l'emergenza: lavorare al dialogo giuridico euro-mediterraneo*, in *Federalismi.it*, 22, 1-15.
- Scanu Ballona E. 2002, *La Conferenza di Valencia ed il futuro della cooperazione euromediterranea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3, 623-628.
- Scanu Ballona E. 1999, *Recenti sviluppi della politica mediterranea dell'Unione europea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 4, 847-853.
- Shukan I. 2016, *Génération Maidan. Vivre la crise ukrainienne*, Paris: L'Aube.
- Suppan A. 2019, *Hitler-Beneš-Tito: National Conflicts, World Wars, Genocides, Expulsions, and Divided Remembrance in East-Central and Southeastern Europe, 1848-2018*, Vienna: Austrian Academy of Sciences Press, 803.
- Szakacs G. 2016, *Hungary's Migrant Referendum Shows Europe's Post-Brexit Challenge*, in *Reuters.com*, 1° luglio 2016.
- Szalai M., Csirnai Z., Grai N. 2017, *V4 Migration Policy: Conflicting Narratives and Interpretative Frameworks*, Barcelona: CIBOD, 26.

- Tino E. 2012, *Le relazioni Euro-Mediterranee e la Pan-Euro-Mediterranean free trade area alla luce della primavera araba*, in *La Comunità internazionale*, 3-4, 541-566.
- Vachudova A. 2020, *Ethnopolitism and Democratic Backsliding in Central Europe*, in *East European Politics*, 4, 318-340.
- Valvo A.L. 2010, *Il partenariato euro Mediterraneo: dalla dichiarazione di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2, 32-40.
- Vargovčíková J. 2012, *Le Groupe de Visegrád, 20 ans après*, in *Politique étrangère*, 1, 147-159.
- Villani U. 2012, *Le scelte coraggiose dei giudici di Lussemburgo danno nuovo slancio all'integrazione tra gli Stati*, in *Guida al diritto*, 1, 10-14.
- Villani U. 2020, *Sul controllo dello Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 10-27.
- Zalewski F. 2016, *Introduction*, in Zalewski F. (a cura di), *Révolutions conservatrices en Europe centrale et orientale. Pologne et Hongrie*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 4, 7-27.

[rattotrabucco@unipd.it](mailto:rattotrabucco@unipd.it)

Publicato on line il 24 ottobre 2021