

SIDI
Società Italiana di Diritto Internazionale

14

*Pubblicazioni della Società Italiana
di Diritto Internazionale*

1. *La riforma del Diritto internazionale privato italiano* (I Convegno – Roma 1996), Napoli, 1997
2. *Diritto e organizzazione del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio* (II Convegno – Milano 1997), Napoli, 1998
3. *Cooperazione fra Stati e giustizia penale internazionale* (III Convegno – Siena 1998), Napoli, 1999
4. *Riforme Costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale* (IV Convegno – Salerno 1999), Napoli, 2000
5. *La Moneta tra sovranità statale e diritto internazionale* (V Convegno – Torino 2000), Napoli, 2001
6. *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione* (VI Convegno – Padova, Treviso, Venezia 2001), Napoli, 2002
7. *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale* (VII Convegno – Napoli 2002), Napoli, 2003
8. *Ordine internazionale e valori etici* (VIII Convegno – Verona 2003), Napoli, 2004
9. *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno* (IX Convegno – Roma 2004), Napoli, 2005
10. *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X Convegno – Trieste-Gorizia 2005), Napoli, 2006
11. *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente* (XI Convegno – Alghero 2006), Napoli, 2007
12. *I rapporti economici internazionali e l'evoluzione del loro regime giuridico. Soggetti, valori e strumenti* (XII Convegno – Milano 2007), Napoli, 2008
13. *La crisi del disarmo nel diritto internazionale. Nel quarto centenario della morte di Alberico Gentili* (XIII Convegno – Roma 2008), Napoli, 2009

SIDI
Società Italiana di Diritto Internazionale

EUROPA E MEDITERRANEO

LE REGOLE PER LA COSTRUZIONE DI UNA SOCIETÀ INTEGRATA

XIV Convegno
Bari
18-19 giugno 2009

a cura di
Ennio Triggiani

EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Con l'Alto Patrocinio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

Si ringraziano vivamente Valeria Di Comite, Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Egeria Nalin ed Angela Maria Romito per la preziosa collaborazione fornita nella raccolta degli atti e nella predisposizione del presente volume.

Si ringraziano per il loro contributo: Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Facoltà di Giurisprudenza e di Scienze Politiche; Presidenza del Consiglio regionale della Puglia; Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia; Provincia di Bari; Comune di Bari; UBI – Banca Carime; Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bari; Fondazione Cassa di Risparmio di Puglia; Europe Direct Puglia.

Il presente volume contiene studi condotti nell'ambito del progetto di ricerca nazionale PRIN 2007 «Cittadinanza europea e diritti fondamentali nell'attuale fase del processo di integrazione». Responsabile nazionale, prof. Ennio Triggiani (PROT. 2007ETKBLF).

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2010
Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-6342-158-3
Finito di stampare nel mese di maggio MMX
«ARTE TIPOGRAFICA» s.a.s. - Napoli

INDICE-SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	
SERGIO MARCHISIO	13
<i>Indirizzi di saluto</i>	
ANDREA CANNONE	15
SILVIA GODELLI	17
<i>Allocuzione di apertura</i>	
ENNIO TRIGGIANI	
Le regole per la costruzione di una società integrata	21

PRIMA SESSIONE

Lo scenario generale The General Framework

<i>Presidenza</i>	
LUIGI FERRARI BRAVO	
<i>Relazioni</i>	
FRANCO CASSANO	
Mediterraneo contro il conflitto tra le civiltà	35
UGO VILLANI	
Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea	49

SECONDA SESSIONE

L'acqua come opportunità e risorsa
Water as Opportunity and Resource

Presidenza

LAURA FORLATI PICCHIO

Relazioni

PAUL MIFSUD

Mediterranean Economic and Environmental Challenges 91

TULLIO SCOVAZZI

Recenti sviluppi nel sistema di Barcellona per la protezione
dell'ambiente marino nel Mediterraneo 95

COSIMO LACIRIGNOLA – CHIARA MORINI

Impatto dei cambiamenti climatici sulle risorse idriche nel
Mediterraneo 113

GIUSEPPE CATALDI

Le zone marittime del Mediterraneo: problemi di gestione e
di delimitazione 125

SERGIO M. CARBONE

La disciplina applicabile al trasporto marittimo di cose tra
le novità di Roma I e delle *Rotterdam Rules* 163*Interventi*

MARIO CARTA

Lo *smuggling* nel Mediterraneo tra strumenti internazionali
ed europei di prevenzione e di contrasto 189

EUGENIO ZANIBONI

La tutela dei richiedenti asilo tra politiche restrittive e ga-
ranzie procedurali 207

TERZA SESSIONE

**Immigrazione fra accoglienza e sicurezza
Immigration between Reception and Security***Presidenza*

GIUSEPPE TESAURO

Relazioni

ADELINA ADINOLFI

Riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione
sussidiaria: verso un sistema comune europeo? 237

FRANCESCO MUNARI

Controllo dei flussi migratori tra obblighi dell'Unione eu-
ropea e rapporti bilaterali dell'Italia 267

GIUSEPPE PALMISANO

Il trattamento del migrante clandestino 289

GIOVANNI CELLAMARE

Gli accordi di riammissione 323

NICOLETTA PARISI

Sicurezza collettiva e contrasto del terrorismo nel bacino
del Mediterraneo 363

GIANDONATO CAGGIANO

Attività e prospettive di intervento dell'Agenzia *Frontex*
nel Mediterraneo 403

GABRIELLA CARELLA

La famiglia transnazionale fra conflitti di civilizzazione e
diritti umani 429

Interventi

ADELE DEL GUERCIO

La nozione di «protezione adeguata» nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con particolare riguardo alla fattispecie dell'allontanamento di migranti malati 453

MAURA MARCHEGIANI

Le assicurazioni diplomatiche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 473

QUARTA SESSIONE

Integrazione economica e culturale
Economic and Cultural Integration

Presidenza

FAUSTO POCAR

Relazioni

EGIDIO CANCELI

Assessment of the European Neighbourhood Policy 497

GIANFRANCO VIESTI

Tendenze e prospettive dell'integrazione economica euro-mediterranea 505

COSIMO RISI

Il partenariato euro-mediterraneo 511

LUCIA SERENA ROSSI

Democrazia e diritti fondamentali: coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea e politica verso il Mediterraneo 517

Interventi

SUSANNA CAFARO

Un primo sguardo all'Unione per il Mediterraneo: luci e
ombre 543

ANGELA DI STASI

L'Unione per il Mediterraneo: quale «modello» di organiz-
zazione delle relazioni tra Stati? 561

ALFREDO RIZZO

«Asimmetrie» istituzionali e giuridiche nei rapporti tra
Unione europea e area balcanica 585

Intervento conclusivo

PAOLO MENGOZZI

615

APPENDICE*Organi direttivi SIDI*

621

Il Mediterraneo non è solo geografia.

I suoi confini non sono definiti né nello spazio né nel tempo. Non sappiamo come fare a determinarli e in che modo: sono irriducibili alla sovranità o alla storia, non sono né statali né nazionali: somigliano al cerchio di gesso che continua a essere descritto e cancellato, che le onde e i venti, le imprese e le ispirazioni allargano o restringono. Lungo le coste di questo mare passava la via della seta, s'incrociavano le vie del sale e delle spezie, degli olii e dei profumi, dell'ambra e degli ornamenti, degli attrezzi e delle armi, della sapienza e della conoscenza, dell'arte e della scienza. Gli empori ellenici erano a un tempo mercati e ambasciate. Lungo le strade romane si diffondevano il potere e la civiltà. Dal territorio asiatico sono giunti i profeti e le religioni.

Sul Mediterraneo è stata concepita l'Europa.

(da Breviario Mediterraneo, di Predrag MATVEJEVIC, ed. Garzanti)

PRESENTAZIONE

Il XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (SIDI) si è svolto il 18 e 19 giugno 2009, organizzato dal Dipartimento di diritto internazionale e dell'Unione europea delle Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari. Il tema del Convegno, «Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata», ha consentito di ripercorrere il percorso del processo di cooperazione tra le due sponde del mare Mediterraneo e di riflettere sulle sue priorità e i problemi aperti.

Nel corso delle due giornate di lavoro, articolate in quattro sessioni, sono stati affrontati temi di forte attualità, dopo un'introduzione dello scenario generale politico-istituzionale e normativo, con uno sguardo specifico alle responsabilità dell'Unione europea nell'area considerata. L'analisi e il dibattito si sono infatti concentrati in primo luogo sull'elemento «acqua» come opportunità e risorsa, sulla cooperazione politica tra gli Stati mediterranei per la salvaguardia e protezione dell'ambiente e sui problemi di gestione che presentano le zone marine e costiere. L'attenzione si è poi rivolta ad alcuni aspetti fondamentali in materia di sicurezza e immigrazione, nei quali l'Europa appare come soggetto chiamato a svolgere un ruolo centrale, quali l'approfondimento verso un sistema comune europeo in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato, il controllo dei flussi migratori tra obblighi comunitari e bilaterali, il trattamento dei migranti clandestini, il contrasto al terrorismo. In primo piano, come è evidente, è stata considerata la posizione dell'Italia.

Infine, il Convegno ha approfondito le questioni dell'integrazione economica e culturale dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, delle tendenze e prospettive che caratterizzano la politica europea di vicinato, il partenariato euro-mediterraneo e la più recente Unione per il Mediterraneo. Insomma, il *mare nostrum* è stato prospettato come opportunità per la costruzione di regole di convivenza basate sul pluralismo, il confronto e l'integrazione tra le civiltà.

Secondo la tradizione, il Convegno ha costituito un'occasione d'incontro per varie generazioni d'internazionalisti italiani e di cultori della materia. La numerosa presenza di partecipanti, soci e non soci, ha confermato l'interesse del tema affrontato e il dinamismo della SIDI. Gli atti qui raccolti testimoniano, per la qualità delle relazioni e degli interventi programmati, la ricchezza del contributo che i convegni annuali della SIDI danno all'evoluzione in Italia degli studi di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea, nonché la fecondità del dibattito scientifico che occasionano.

Il Convegno di Bari ha segnato il quattordicesimo anniversario della Società, fondata nel 1995 come associazione scientifica il cui scopo è quello di favorire, specie tra le giovani generazioni, lo studio e il progresso del diritto internazionale e delle altre discipline che al diritto internazionale sono strettamente collegate. Esso ha costituito l'occasione per procedere al rinnovo delle cariche sociali e per discutere con franchezza sulle migliori modalità per far fronte alle nuove esigenze maturate negli anni, in un contesto, non certo facile per le Università italiane, di profondi mutamenti anche normativi. È quindi opportuno che la Società si attrezzi per tempo in relazione a nuovi compiti che fosse chiamata a svolgere nei confronti della comunità scientifica nazionale.

Infine, rivolgo un caloroso e sincero ringraziamento al Vice-Presidente della SIDI Ennio Triggiani, ospite del Convegno, che ha curato la pubblicazione degli Atti e coordinato con efficacia e passione il contributo di organismi ed enti che hanno reso possibile la realizzazione dell'evento, tra i quali, in primo luogo, l'Università degli Studi di Bari e il Dipartimento di diritto internazionale e dell'Unione europea delle Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Politiche. Ringrazio inoltre i giovani della Segreteria organizzativa di Bari e quanti hanno profuso il loro impegno per l'eccellente riuscita del Convegno.

Un vivo ringraziamento, infine, a Roberto Storchi, responsabile della Segreteria SIDI di Roma presso l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali di Roma del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Sergio Marchisio
Segretario Generale della SIDI

SALUTO

Andrea CANNONE*

A nome del Dipartimento di diritto internazionale e dell'Unione europea porgo un cordiale benvenuto ai partecipanti tutti, ai numerosi relatori che hanno accolto l'invito e ai presidenti delle diverse sessioni in cui si articolerà il Convegno: il prof. Luigi Ferrari Bravo, la prof.ssa Laura Forlati Picchio, il prof. Giuseppe Tesauo e il prof. Fausto Pocar.

Un doveroso ringraziamento spetta a chi ha fornito il contributo finanziario consentendo al Dipartimento di potere svolgere la parte amministrativa e contabile che gli competeva: prima di tutto il Consiglio di amministrazione dell'Università e le due Presidenze di Facoltà (Giurisprudenza e Scienze Politiche), gli enti pubblici territoriali, in particolare l'Assessorato al Mediterraneo della Regione Puglia e la presidenza del Consiglio regionale, la Provincia di Bari e il Comune di Bari, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Bari nonché gli altri *sponsors* debitamente indicati nella locandina del Convegno.

Il Dipartimento che oggi ho l'onore di rappresentare giunge a questo appuntamento fortemente voluto e auspicato, se non ricordo male, sin dal 2001 al VI Convegno di Padova, Treviso e Venezia ed è oggi realizzato grazie alla tenacia di Ennio Triggiani e di quanti lo hanno sostenuto in questo progetto.

Mi preme tuttavia evidenziare che lo svolgimento del XIV Convegno SIDI a Bari è il risultato di un percorso che risale alla creazione dell'Istituto di diritto internazionale e scienze politiche animato dalla presenza di studiosi eminenti nelle materie internazionalistiche purtroppo scomparsi come Francesco Capotorti, Vincenzo Starace e Antonio Panzera.

In quello stesso periodo hanno svolto attività di ricerca e di insegnamento nell'Istituto di allora, trasformatosi poi nell'attuale Dipartimento di Diritto internazionale e dell'Unione europea, Benedetto Conforti, anche se solo per un anno (l'ho appreso solo ieri), Luigi Ferrari

* Professore ordinario di diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Direttore del Dipartimento di diritto internazionale e dell'Unione europea della stessa Università.

Bravo, Ugo Villani che prenderanno la parola tra poco in qualità, rispettivamente, di Presidente della I sessione e di relatore principale e ancora Massimo Panebianco, Paolo Picone, Giorgio Sacerdoti: ad essi io personalmente ed altri colleghi del Dipartimento della mia generazione dobbiamo tanto.

Consentitemi oggi di rivolgere a tutti questi studiosi che hanno insegnato a Bari un sincero grazie per l'esempio e l'impulso dato all'attività di ricerca e all'insegnamento delle discipline internazionalistiche ed europeistiche in questa Università e che hanno assicurato proficui rapporti con altre prestigiose sedi universitarie (Napoli, Roma, Milano).

Un ringraziamento personale sento di rivolgere infine alla segreteria amministrativa del Dipartimento che mi ha sostenuto nelle numerose incombenze amministrative connesse ad un Convegno di queste dimensioni, come ben sanno gli organizzatori dei precedenti Convegni SIDI.

Formulo i migliori auguri di buon lavoro a tutti con l'auspicio che dalle riflessioni di questi due giorni governanti e operatori del diritto e, più in generale, operatori sociali traggano punti di riferimento nella loro azione rispettosa delle sovranità statali e dei diritti fondamentali degli individui e dei popoli europei e del Mediterraneo.

ALLOCUZIONE D'APERTURA

**LE REGOLE PER LA COSTRUZIONE
DI UNA SOCIETÀ INTEGRATA**

Ennio TRIGGIANI*

In apertura del Convegno desidero rammentare che proprio in questi giorni, tre anni fa, ci lasciava Vincenzo Starace. Ma il suo insegnamento professionale ed il suo profilo umano certamente non abbandoneranno mai non solo i suoi colleghi ed allievi di Bari ma l'intera nostra comunità scientifica. Ritengo quindi di interpretare il sentimento comune nel dedicare questo Convegno al suo ricordo.

Il tema prescelto per il XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale presenta grande attualità sotto più profili a partire da quelli, purtroppo drammatici, legati all'indifferenziato e reiterato respingimento in mare di barconi contenenti persone disperate e comunque qualificate, senza alcun controllo, come clandestini con la conseguente e frequente condanna ad una fine tragica. Di tale comportamento, inammissibile ed anche in palese contrasto con norme elementari del diritto internazionale, è inoltre espressione «coerente» il recente rinnovo del Parlamento europeo caratterizzato non solo da una preoccupante astensione elettorale ma soprattutto dal risorgere in maniera ampia e diffusa di sentimenti xenofobi e razzisti che si sperava fossero relegati negli scantinati della storia.

Tali «sentimenti» si sviluppano peraltro in un contesto povero di slanci ideali e di innovazione culturale ma nella speranza di un rilancio del processo di integrazione europea a seguito dell'entrata in vigore di un pur «rimaneggiato» Trattato di Lisbona.

Appare quindi difficile immaginare l'apertura di scenari incorag-

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Vicepresidente *pro tempore* della Società Italiana di Diritto Internazionale.

gianti verso una maggiore e più significativa apertura dei rapporti con i Paesi terzi del Mediterraneo, per di più considerando che da essi provengono i più «pericolosi» flussi migratori e perché è lì che si evidenzia la debolezza della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) rispetto ad esempio al conflitto medio-orientale. Né la nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione appare in grado di modificare sensibilmente la situazione, considerata la relatività dei suoi poteri e la permanenza in questo settore del criterio dell'unanimità in seno al Consiglio.

Infatti la rigida attuazione dei Trattati di Schengen e Dublino, una concezione ancora ristretta della cittadinanza europea disancorata dalla residenza di lunga durata, il nuovo regime relativo al controllo dei flussi migratori rischiano di alimentare invece che combattere le forze xenofobe e razziste in Europa. Al contrario, le soluzioni più efficaci per fronteggiare la migrazione irregolare e le correlate emergenze umanitarie devono, a mio avviso, tener conto di fattori come lo sviluppo socio-economico dei Paesi d'origine, il ruolo del crimine organizzato e la necessità di preparare vie idonee per la migrazione legale.

Si paga, in altri termini, l'assenza di strategie di lungo termine aperte e innovative all'interno delle quali collocare le necessarie misure a tutela della sicurezza altrimenti destinate ad avere respiro corto e scarsa incisività.

Quale spiacevole e miope conseguenza del quadro descritto appare il progressivo ridimensionamento di due aspetti *identitari* dell'Unione europea integrazione europea. Il primo è la *pace*, che è stata la conquista più significativa caratterizzante il successo dell'integrazione nella prima parte della sua vita. Essa, quale obiettivo risultato raggiunto ormai in maniera irreversibile al proprio interno, avrebbe potuto costituire l'elemento «trainante» del *Processo di Barcellona*, messo in moto nel novembre del 1995, in quanto «proposta» credibile da parte dell'Unione per l'intera comunità internazionale ed in particolare per il Medio oriente. Purtroppo l'assassinio di Rabin ha prodotto conseguenze devastanti facendo perdere alla «Partnership di Barcellona» parte determinante della propria spinta propulsiva, basata su di una cooperazione sviluppata simultaneamente in diversi settori e supportata da una rete di organi ed esperti. Eppure essa, ponendo fine alla fase coloniale, rappresentava una strategia molto ambiziosa, nella misura in cui per la prima volta consentiva l'avvio di una cooperazione paritaria e di largo respiro fra le due sponde del Mediterraneo attivando una forma innovativa e complessa di regionalismo.

Il partenariato economico-finanziario varato in quegli anni non ha quindi raggiunto i risultati che prometteva con la seducente formula della

«prosperità condivisa», essendo incapace di ridurre lo squilibrio esistente e la profonda disomogeneità socio-economica nonché di promuovere stabilità e sicurezza. Per tradursi in un'effettiva esperienza di integrazione economica, con i corollari politici auspicati, il processo di Barcellona, infatti, avrebbe dovuto intensificare la tensione politica e culturale verso una cooperazione realmente multilaterale; ciò presupponeva tuttavia, soprattutto per iniziativa dei Paesi euromediterranei come Spagna, Francia e Italia, un reale trasferimento di risorse, incluse quelle umane, culturali, scientifiche e tecnologiche, che ponesse in secondo piano, senza comunque trascurarli, i temi della sicurezza, del controllo dei flussi migratori, dello smercio dei prodotti industriali e della protezione dei prodotti agricoli.

Lo scarso successo del processo di Barcellona non è stato sufficientemente rafforzato dalla *Politica europea di Vicinato*, il nuovo programma con il quale l'Unione ha definito in termini generali ed operativi le sue relazioni con tutti i Paesi vicini e quindi non solo con i mediterranei. Su queste premesse il progetto dell'*Unione per il Mediterraneo* (UpM), lanciato dal Presidente francese Sarkozy, sembra trovare grandi difficoltà nel conseguire progressi significativi. Esso appare, allo stato, non molto chiaro e suscita perplessità in chi vi legge un disegno della Francia di riacquisire una funzione di controllo del Mediterraneo occidentale, tale da irrobustire il proprio ruolo all'interno dell'Unione europea in competizione soprattutto con la Germania. Per decollare l'UpM avrebbe bisogno di grandi risorse finanziarie, in un momento tuttavia critico per l'economia internazionale ed in particolare per quella europea, nonché dello scioglimento del nodo turco-cipriota e, soprattutto, di un avviamento molto più deciso, ma non prevedibile, del negoziato israelo-palestinese. Per quest'ultimo aspetto, l'Europa deve essere pronta a un dialogo paritario con il mondo islamico, impostando tali annose e drammatiche questioni come un problema mediterraneo ed offrendo credibili soluzioni politiche; una di queste potrebbe ad esempio consistere nell'offerta della formula dell'associazione speciale, con relazioni economiche privilegiate, non solo per Israele ma anche per un futuro Stato palestinese e la Giordania, creando un forte legame con l'Unione tale da costituire fattore di stabilità nell'area.

Il secondo carattere identitario «rinnegato» è dato dalla *convivenza costruttiva di una pluralità di culture* unificate dalla comune progettualità, sintetizzato dal motto «quasi ufficiale» *unita nella diversità*. Tale approccio strategico nelle relazioni tra i popoli europei è stato invece palesemente contraddetto rispetto all'incontro con le culture provenienti dalla sponda meridionale del Mediterraneo. L'Europa si è infatti progressi-

vamente rinchiusa in posizione difensiva, avvertendo in particolare il mondo musulmano come una minaccia sui fronti sia interno che esterno. Il *mare nostrum* viene al contrario usato come barriera per contenere drasticamente i flussi migratori provenienti in larga parte dai Paesi arabo-islamici della sponda sud-est, percependo i migranti, dei quali peraltro ha un estremo bisogno, come «diversi», quasi-invasori e quasi-terroristi. Un atteggiamento del genere non aiuta ovviamente la realizzazione del partenariato euro-mediterraneo. L'Europa non può infatti offrire al Mediterraneo solo tecnologia, burocrazia e regole monetarie, senza aprire un credito di carattere culturale e decisionale nei confronti delle aree più distanti dai suoi centri di potere; essa, in altri termini, deve basare i propri rapporti non solo sui benefici economico-monetari, pur importanti, ma soprattutto sulle relazioni sociali e culturali nel quadro della promozione dei diritti umani, indispensabili per consolidare le relazioni economiche. In quest'area si giocano vicende storiche, politiche, economiche, sociali grandissime, ma al centro va posta la qualità dell'intreccio tra diritti civili, sociali, umani, fra sicurezze individuali e promozioni sociali.

Insomma, un'Europa che mantenga vivo il senso della propria particolarissima identità (costruita sul pluralismo delle sue diversità) e che voglia salvaguardare i propri livelli di sviluppo non può disinteressarsi della regione che per di più, con gli innegabili vantaggi che ne conseguono, la mette in contatto con il sud del mondo. Proprio per queste ragioni, il fenomeno migratorio va letto, oltre che attraverso l'analisi di carattere economico, anzitutto in funzione del rapporto tra le diverse culture e tradizioni. L'Europa se costruisce una propria identità grazie al rispetto delle diversità culturali al proprio interno non può che vivere positivamente il rapporto con gli stranieri che entrano nel suo territorio e con le culture che questi portano con sé. Essa dovrebbe pertanto determinare regole di convivenza basate sul pluralismo, il confronto e l'integrazione, salvo negare palesemente se stessa.

Il tema dell'identità, pertanto, andrebbe vissuto come il dono che ciascuno può portare in giro per il mondo e non come il catenaccio per chiudere la propria storia e non lasciarsi contaminare da quella degli altri. E ciò vale soprattutto nei riguardi degli stranieri provenienti dall'area mediterranea, considerato che l'Europa nasce «mediterranea» e non può assolutamente rinnegare le proprie origini; in tal senso lo stesso significato di «mare fra le terre» che «media le terre» acquisisce oggi maggiore significato solo se l'UE offre concreti segnali di apertura non strumentale ma strategica.

Per affrontare efficacemente il complesso problema dei *flussi migratori* dell'area mediterranea appare anzitutto imprescindibile avere quale

bussola di riferimento la tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali della persona, riconducendo il tutto nel quadro di una maggiore legalità internazionale. Per cui tutte le misure che riguardano l'organizzazione della migrazione devono rispettare la *dignità dei migranti*, non dimenticando che la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* all'art. 13 colloca il *diritto di immigrare* tra quelli universali. Inoltre, la *Carta di Nizza* del 2001, facendo cadere la barriera tra le diverse categorie o generazioni dei diritti, ne proclama l'indivisibilità rendendole tutte partecipanti della stessa natura di diritti fondamentali. Si tratta di un'evidente affermazione di «universalismo» con cui l'idea di cittadinanza si dilata e non solo proietta il cittadino di ciascun Paese membro al di là dei suoi confini nazionali, ma accoglie anche quanti non appartengono agli Stati dell'Unione.

In questo quadro, diventano necessari sia l'adattamento da parte dei migranti alla nuova realtà in cui tentano di collocarsi sia la qualità della ricezione da parte delle società ospiti sotto più aspetti (economici, sociali, politici e culturali). Il successo dell'integrazione dipende cioè dalla buona volontà e dall'impegno dei migranti nell'adattarsi al loro nuovo ambiente ma anche dalla disponibilità delle comunità ospiti nell'accettare i nuovi arrivati e le loro famiglie. In altri termini, la qualificazione in senso democratico dei flussi migratori, in un contesto rispettoso dei diritti fondamentali delle persone, deve portare ad un graduale superamento del concetto tradizionale di cittadinanza, che si ricollegava alla nazionalità ed alla territorialità, prevedendo in sua sostituzione un sistema composito di diritti, doveri e lealtà politiche come presupposto decisivo per la democratizzazione dell'Europa.

Risulta infatti evidente il contrasto tra la crescente mobilità delle persone e la «stanzialità» dei diritti in quanto fortemente ancorati al criterio della territorialità, nonostante la sanzione di universalità dei diritti fondamentali. Se infatti è indubbio che l'identità comune ha coinciso fino al secolo scorso con la piena «omogeneità» di cultura, lingua, razza, tradizioni storiche, oggi la sopranazionalità prescinde sempre più dalla omogeneità imponendo di rivisitare la nozione stessa di identità comune quando non c'è più condivisione di storia, lingua, cultura. La cittadinanza europea, purché resa patrimonio comune, diviene così l'unico *status* in grado di accomunare tutte queste persone nella logica per cui il concetto di «appartenenza» non si riferisce agli orientamenti etnico-culturali prevalenti ma ai principi sui quali si basa lo Stato di diritto. Essi diventano il «comune orizzonte interpretativo» fondato su di un preciso legame fra diritti umani ed esercizio della sovranità rendendo possibile l'esercizio stesso della sovranità popolare.

Una gestione «democratica» e «giusta» delle problematiche connesse con le immigrazioni presenta profili particolari per quel che concerne i flussi di provenienza mediterranea. Infatti, il Mediterraneo non andrebbe considerato nel quadro tradizionale delle relazioni nord-sud o del rapporto tra aree sviluppate ed aree in via di sviluppo, ma come un soggetto unitario le cui parti hanno la consapevolezza di condividere un destino comune, all'interno di una regione da concepire in una prospettiva globale e non nel quadro di una pluralità di accordi bilaterali.

Se quindi la crisi del partenariato euro-mediterraneo si è nel complesso evidenziata attraverso la permanenza di una pluralità di rapporti privilegiati del tutto autonomi gli uni dagli altri, il necessario e più efficace recupero del multilateralismo non può che avvenire in termini radicalmente diversi da quelli finora sperimentati, ad esempio partendo dalla creazione di catene produttive euro-mediterranee quale significativo fattore di integrazione tra le due aree.

Ciò significa peraltro che l'intera Unione dovrebbe scegliere di individuare quale linea strategica prioritaria, fra le quattro «meso-regioni» che interessano il suo territorio (baltica, mitteleuropea, danubiana e mediterranea, ciascuna delle quali, ovviamente, presenta alcuni territori di «cerniera»), quella mediterranea (Italia meridionale, sud della Spagna e della Francia, Grecia, Portogallo, Cipro, Malta e Slovenia). Solo per questa via si potrebbe costituire il ponte idoneo per determinare un comune sviluppo con il sud del Mediterraneo superando molteplici problemi derivanti dalla «asimmetria» delle relazioni economiche e sociali. In altri termini, si tratterebbe di individuare le grandi potenzialità emergenti da forme di integrazione tra strutture produttive relativamente arretrate dell'Unione ed i nuovi mercati del Mediterraneo meridionale incrociando la diversità dei bisogni; senza peraltro illudersi di riproporre le condizioni per una piena liberalizzazione della circolazione dei quattro fattori produttivi, dovendosi probabilmente limitarsi alle merci, e non tutte. Resta infatti la palese contraddizione della difficoltà di incrementare il consumo interno all'area non solo per le serie difficoltà geo-politiche ma anche per i persistenti ostacoli alle possibilità di accesso dei prodotti agricoli ai mercati europei considerata la loro diretta competitività con quelli analoghi provenienti dai Paesi mediterranei dell'UE.

È quindi evidente che lo sviluppo di relazioni organiche nella mesoregione mediterranea non può che basarsi sul «nuovo» *principio della solidarietà*, inserito fra i «valori» (art. 2 NTUE) nonché fra gli «obiettivi» dell'Unione, che si manifesta su basi e con finalità diverse; non a caso esso si concretizza, fra l'altro, nella costruzione della pace e del rispetto reciproco tra i popoli (par. 5), tanto da dover caratterizzare l'a-

zione esterna dell'Unione verso i Paesi terzi (art. 21, par. 1 NTUE) ma anche fra gli Stati membri (art. 24, par. 2 NTUE).

Tuttavia, allo stato si ha l'impressione che né nel versante europeo né in quello extraeuropeo sia maturata la consapevolezza di una dimensione realmente mediterranea dei problemi dell'Europa e di tutti i Paesi delle rive sud ed est. Il che appare «miope», ad esempio, per situazioni fondamentali legate alla tutela ed all'utilizzazione delle risorse marine, rispetto alle quali appare del tutto assente una strategia di lungo termine.

In termini diversi si presentano i rapporti con gli Stati del Mediterraneo orientale, soprattutto in considerazione di una ben maggiore prospettiva di autosviluppo dei Paesi balcanici legata alla futura adesione all'UE, la quale è in grado di fungere da catalizzatore per uno sviluppo economico sostenibile e per garantire pace e stabilità nella regione. La «prospettiva europea» dei Balcani occidentali fu chiaramente definita durante il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, subordinando la futura adesione degli Stati presenti nell'area al rispetto di tutti i requisiti e le condizioni fissati dall'Unione europea, compresi i criteri di Copenaghen i quali richiedono un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali ed alle forze di mercato dell'UE.

Un ruolo importante gioca, in tale direzione, la conclusione positiva del processo di *stabilizzazione e associazione* i cui risultati devono essere sostenuti e resi irreversibili rinsaldando cooperazione regionale, buone relazioni di vicinato e piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

E in effetti, *consolidamento democratico e rafforzamento dello Stato di diritto* e della *legalità* sono fondamentali nel percorso di adesione, risultando, perciò, prioritari nelle agende politiche sia dei governi locali che della comunità internazionale. Il rispetto delle condizioni legate all'adesione, tanto in termini politici (rafforzamento della democrazia e dello stato di diritto) quanto economici (la realizzazione di un mercato aperto, sostenibile ed efficiente) è essenziale per compiere ulteriori progressi sulla strada che porta i Paesi dei Balcani occidentali, ma anche la Turchia, verso l'UE abbandonando definitivamente un passato molto doloroso.

Sotto questo profilo continua a presentarsi di grande utilità il CEF-TA, l'Accordo di libero scambio tra Paesi dell'Europa Centrale post-comunista che, istituito il 21 dicembre 1992, è stato nuovamente stipulato alla fine del 2006 ed è formato da otto Paesi (Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Croazia, Moldavia, Albania e Kosovo). Esso è stato concepito come occasione di cooperazione economica a livello

regionale ma in realtà rappresenta una prima tappa per la futura adesione all'Unione. L'obiettivo è quello di anticipare gli effetti della necessaria liberalizzazione dei mercati attraverso una progressiva apertura al commercio internazionale.

Sulla scena balcanica vi è tuttavia scarso dibattito sul significato di Europa e di Unione europea, mentre l'attenzione dell'opinione pubblica è concentrata soprattutto *sui visti e sulla libertà di movimento*; l'Europa dovrebbe invece essere una realtà da costruire nel proprio Paese e non solo un luogo da raggiungere. Infatti, nel momento in cui valori come pace, democrazia, dignità, comunità, convivenza, non discriminazione, solidarietà vengono associati all'Europa, allora questa dovrebbe essere percepita come un progetto rispetto al cui sviluppo bisogna contribuire con l'apporto della propria cultura. In altri termini, le riforme democratiche vanno comunque fatte anche prescindendo dalla prospettiva «europea» ed altrettanto va detto rispetto alla lotta nei confronti della corruzione ed alla celebrazione di elezioni ineccepibili.

È in questi termini che la prospettiva europea può divenire più tangibile e visibile per la popolazione dei Balcani occidentali, consentendo di accelerare i progressi verso l'adesione all'UE; a tal fine è peraltro necessario un profondo processo riformatore su questioni fondamentali come la costruzione dello Stato, il buon governo, la riforma amministrativa e giudiziaria, la lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata, la riconciliazione, lo sviluppo socioeconomico e quello della società civile.

Sulla capacità di affrontare i complessi ed enormi problemi qui evidenziati, il processo di integrazione europea misurerà il proprio reale carattere originale e rivoluzionario segnando in termini ancor più decisi un contributo qualitativamente altissimo allo sviluppo dei rapporti tra i popoli all'inizio di questo terzo millennio.

D'altronde, con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 *cooperazione allo sviluppo* ed *aiuti umanitari* rientrano nelle competenze parallele concorrenti, nel senso che l'Unione conduce una politica autonoma che, pur non impedendo agli Stati membri di esercitare le loro competenze, non è tuttavia «complementare» rispetto a quella dagli stessi condotta (art. 4). Ulteriore circostanza rilevante è che nel *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE) (Parte Quinta – Azione esterna dell'Unione) la cooperazione allo sviluppo viene trattata come settore politico autonomo, su di un piano di parità con altri ambiti, dedicandovi un apposito titolo III (Cooperazione con i Paesi terzi e aiuto umanitario) (art. 208 ss. TFUE). Per l'art. 208, par. 1, del resto: «L'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a

termine, l'eliminazione della povertà. L'Unione tiene conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo».

È quindi auspicabile che, anche grazie ai nuovi strumenti offerti dalla riforma di Lisbona, il Mediterraneo possa costituire una importante «cartina di tornasole» nell'ottica del rilancio dell'integrazione europea per dare ad essa anima e respiro. Esso è marcato da forti differenze, diviso tuttora da aspri conflitti ed è la principale zona di smistamento dell'immigrazione clandestina. Ma il nostro futuro non può che essere euromediterraneo in quanto l'idea di opporre Europa e Mediterraneo in quanto spazi incompatibili, frontiere dello «scontro di civiltà», ci porterebbe tutti al suicidio a cominciare da noi italiani, euromediterranei per storia e geografia ma non più, oggi, per economia e geopolitica.

È chiaro che, a tal fine, risulta estremamente utile il moltiplicarsi di iniziative non solo politiche ma anche culturali dirette ad approfondire le vaste tematiche connesse alle relazioni fra l'Unione e questa delicata regione ed alla individuazione delle regole più idonee per offrire soluzioni adeguate. D'altronde la politica ha bisogno della cultura, da cui può trarre la mediazione fra la memoria storica e la proiezione futura per la costruzione di un «laboratorio vivente» di coesistenza e convivenza.

L'analisi di problemi così complessi che caratterizzano un'area assolutamente cruciale non può che essere svolta sulla base di saperi diversi la cui sintesi soltanto è in grado di fornire risposte adeguate. La Società Italiana di Diritto Internazionale offre il proprio contributo di studio ed approfondimento, con la specificità delle sue competenze, affrontando il dibattito nel quadro delle regole giuridiche ma non trascurando un confronto con quelle economiche e con le connesse implicazioni socio-culturali.

Di qui l'iniziativa di organizzare questo Convegno con il sottotitolo «Le regole per la costruzione di una società integrata», dove il termine «integrazione» non esprime certo assimilazione ma il tentativo, per quanto complesso, di costruire una rete organica e permanente di rapporti; una rete che sia in grado di affrontare le diverse problematiche esistenti in un'area la cui grandissima ricchezza storica non può che essere il punto di partenza di una grande innovazione politica, sociale, istituzionale basata sulla qualità dell'intreccio tra diritti civili, sociali, umani nonché fra sicurezze individuali e promozioni sociali.

Abbiamo quindi impostato il Convegno cercando di far emergere questa estrema complessità dei problemi attraverso 4 sessioni con l'autorevole e competente contributo di tanti colleghi ed esperti che ringrazio vivamente, come sono grato ai professori Luigi Ferrari Bravo, il cui ritorno a Bari dopo i fecondi anni del suo insegnamento saluto con

affetto, Laura Picchio Forlati, Giuseppe Tesauro e Fausto Pocar che hanno accettato di presiederle.

Le quattro sessioni intendono analizzare, con una pluralità di apporti scientifici, il significato odierno del Mediterraneo quale risorsa multiforme, le complesse implicazioni legate ai flussi migratori fra accoglienza e sicurezza, le prospettive di un processo di integrazione sia economica che culturale e politica.

Nei prossimi anni dovranno, in conclusione, operarsi scelte delicate tra due opzioni che appaiono sotto più profili alternative. La prima consiste nel porre come prioritarie le questioni di sicurezza con l'individuazione, quindi, di una frontiera meridionale dell'Unione quale linea difensiva rispetto ai flussi migratori, al terrorismo internazionale, alle attività illecite. La seconda, senza ovviamente tralasciare tali questioni, le inserisce tuttavia nell'ambito di una nuova area di cooperazione in cui elaborare modelli nuovi di relazioni internazionali con l'intento di costruire pace e sviluppo. Si tratta, in altri termini, di decidere se il rapporto con il sud del Mediterraneo debba basarsi su confronto, scambio ed integrazione, o viceversa se esso debba sfociare nella contrapposizione, nello scontro; in entrambi i casi la soluzione prescelta non può che riguardare l'intera Europa, misurando la sua credibilità politica nel contesto delle relazioni internazionali e della cooperazione.

L'Europa non può peraltro dimenticare di essere nata «mediterranea», se non rinnegando le proprie origini come peraltro descritte dal «mito», per il quale, come è noto, essa «nasce» principessa fenicia (l'attuale Libano) e viene rapita da Zeus che, trasformatosi in toro, la porta attraverso il Mediterraneo fino all'isola di Creta. Il «mito» ricorda, quindi, che la civiltà europea affonda le proprie radici fuori dal nostro continente ammonendoci a non isolarci e a non disprezzare le altre culture, considerato che *Europa stessa non era europea* e che da quelle sponde da cui oggi provengono gli immigrati agli albori della nostra storia è arrivata la civiltà. Questa è apparsa in Mesopotamia (l'attuale Iraq), in Egitto, nella Fenicia, dove il fratello della principessa Europa, di nome Cadmo, lascia ai greci l'eredità dell'alfabeto, la parola scritta come prodotto della mente e cioè lo strumento di base della cultura per cui l'Europa si raffigura come terra della cultura e della civiltà. Il mito ci ricorda così, opportunamente, che produrre e commerciare sono attività necessarie, ma non possono sostituirsi alle idee ed allo spirito.

Rimane pertanto attuale il pensiero di Aldo Moro, al quale questa Università viene intitolata, per il quale: «Nessuno è chiamato a scegliere tra l'essere in Europa ed essere nel Mediterraneo, poiché l'Europa intera è nel Mediterraneo».

In conclusione desidero rivolgere un sentito ringraziamento anzitutto al Capo dello Stato Giorgio Napolitano, che ci ha voluto concedere il suo Alto Patrocinio, agli Enti pubblici ed alle aziende che con il loro contributo hanno reso possibile la realizzazione del Convegno nonché a tutti i giovani collaboratori del Dipartimento generosamente dedicatisi in questi mesi agli sforzi organizzativi.

