



N° 6 anno 2018

INDICE

AL-QĀ'IDA: ORIGINE ED EVOLUZIONE.	3
ITALIA E ABORTO: LA LEGGE 194 TRA MOZIONI “PRO-VITA” E LIBERTÀ DI AUTODETERMINAZIONE DELLA DONNA	9
LE COOPERAZIONI RAFFORZATE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA	13
RADICALIZZAZIONE E TERRORISMO IN AMERICA LATINA: I CASI DI GUYANA E SURINAME	15
RADICALIZZAZIONE E TERRORISMO IN AMERICA LATINA: I CASI DI GUYANA E SURINAME	35
US SPACE FORCE: STRATEGY AND COMPETITORS IN OUTER SPACE	41
LA LUNGA ASCESA DEL CRISTIANESIMO NEL CELESTE IMPERO	47
IL RICHIAMO DEL MAT'TONE: LA BOLLA IMMOBILIARE CINESE	52
MOSQUEME' TOO LE DONNE MUSULMANE DENUNCIANO GLI ABUSI SUBITI NEI LUOGHI DI CULTO	56

AL-QĀ'IDA: ORIGINE ED EVOLUZIONE.

Al-Qā'ida (AQ) è oggi un'organizzazione terroristica significativamente diversa da quella che ha compiuto gli attacchi dell'11 settembre 2001. l'analisi della struttura, dell'evoluzione e del rapporto con le cellule affiliate.

Di Federica Fanuli

Nato nel 1988, originariamente il gruppo si componeva di veterani della rivolta afghana contro l'Unione Sovietica, con una struttura di comando centralizzata e composta principalmente da egiziani, provenienti dalle file della Fratellanza Musulmana.

Negli anni successivi, data l'attenzione che le potenze internazionali rivolsero all'organizzazione, al-Qā'ida si trasformò in una rete globale, moltiplicandosi in cellule affiliate ed infiltrate nel tessuto sociale, che riceveva finanziamenti, addestramento e approvvigionamento militare, guardando alla leadership per l'orientamento strategico, la propaganda teologica e una più ampia narrativa della lotta globale.

Il comando centrale era dislocato tra le zone montuose del Pakistan nord-occidentale confinanti con l'Afghanistan; mentre i franchising attivi lungo le principali direttrici commerciali – dall'Oceano Atlantico al Mar Cinese Meridionale, dalla Nigeria alla Cina,

dalla Russia meridionale a Zanzibar – si costituirono come centri di potere del movimento.

Osāma bin Muhammad bin 'Awad bin Lāden, più noto come Osāma bin Lāden, saudita di etnia Kindita Yemenita, figlio del milionario Mohammed bin Awad bin Laden, durante i suoi studi in Arabia Saudita si avvicinò al Qutbismo, variante ideologica dei Fratelli Musulmani, ispirati dagli scritti di Sayyid Qutb. Uno degli obiettivi del Qutbismo era quello di colpire i regimi nazionalisti e socialisti degli Stati a maggioranza musulmana.

Con l'invasione sovietica dell'Afghanistan, che di fatto minacciava il *dār al-islām*, l'insieme di territori dell'imperio politico e giuridico dell'Islam, Bin Laden decise di unirsi ai Mujahideen e provare ad applicare le teorie qutbiste, sebbene mancassero le strutture per organizzare e indirizzare l'impegno degli aspiranti jihadisti¹.

Già in Afghanistan dal dicembre del 1979, Osama bin Laden affermò la sua abilità imprenditoriale, finanziando quindi i Mujahideen afgani e gettando "le basi" per la creazione di una rete di uffici di reclutamento. Tale network, Maktab al Khidamat (MAK, Ufficio dei Servizi) può essere considerato come precursore organizzativo di Al-Qā'ida.

Se, però, i due principali esponenti dell'organizzazione – Bin Laden e Abdullah al Azzam – convergevano sull'obiettivo finale (organizzazione e nell'esecuzione di violente azioni ostili, sia nei confronti dei vari regimi islamici filo-occidentali definiti *munāfiqūn* (ipocriti), sia del mondo occidentale, definito

¹ Cfr. <https://fas.org/irp/world/para/post.pdf>;

sommariamente *kufr* (infedele), diverse furono le strategie messe in atto. Azzam incitava alla forza del gruppo come reazione islamica a difesa dei musulmani, ovunque fossero in pericolo. Al contrario, secondo Bin Laden, Al-Qā'ida doveva combattere prima la guerra sovietico-afgana e poi allungare i tentacoli per rovesciare i regimi apostati musulmani in altri paesi del mondo.

Nel novembre del 1989, l'omicidio di Azzam, forse per un gioco di potere, lasciò solo alla guida dell'organizzazione Bin Laden il quale diede nuovo impulso e una nuova direzione alla strategia jihadista. A distanza di un anno, l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq e la minaccia all'Arabia Saudita offrì a Bin Laden l'occasione di ottenere il consenso della famiglia reale saudita a scatenare l'esercito di Mujahideen contro gli americani. Le aspettative furono però disattese, perché la Monarchia saudita favorì il dispiegamento di una forza di coalizione guidata proprio dagli Stati Uniti. Una decisione che rafforzò la visione che Bin Laden aveva del nemico occidentale, principale fonte dei mali dell'Islam. Infatti, la presenza americana fu avvertita come un duplice atto di aggressione: l'invio di truppe americane in Arabia Saudita, testa di ponte per il Kuwait, temuta come occupazione militare da parte di soldati infedeli con il pretesto di proteggere il territorio; e la corruzione e l'apostasia delle autorità saudite².

È in questa fase che Bin Laden, nel 1991, trovò rifugio nel quartiere di Al-Riyadh a Khartoum, in Sudan, accolto da Hassan al

Turabi, Segretario generale della *Popular Arab Islamic Conference*³ che sostenne le attività clandestine dell'organizzazione consentendo a Bin Laden di stabilire un solido sostegno per i Mujahideen. La diffusione dell'ideologia di Al-Qā'ida tra segmenti radicalizzati della popolazione del Medio Oriente diventava una minaccia concreta, fonte di preoccupazione per le monarchie del Golfo per i delicati equilibri della regione mediorientale⁴.

Il crescente pericolo islamista, avvertito a livello internazionale, spinse Bin Laden a trovare un rifugio più sicuro. La scelta ricadde sull'Afghanistan, per la vicinanza alle basi installate in Pakistan e perché il regime dei Taliban da poco instauratosi a Kabul, gli era favorevole. Il vuoto politico post-invasione sovietica era stato occupato proprio dai talebani, il cui leader, il mullah Omar, reduce della guerra contro l'esercito sovietico. Il mullah Omar ed Osama Bin Laden avevano interessi convergenti. Il Mullah controllava grandi porzioni di territorio, pur non avendo risorse economiche per gestirlo. Bin Laden, al contrario, aveva disponibilità economica, ma privo di un territorio da gestire ed organizzare i campi per i nuovi volontari di Al Qaeda: l'intesa fu immediata.

I talebani autorizzarono la riapertura dei campi di addestramento per i volontari arabi, la gestione fu assegnata a componenti sauditi e yemeniti di Al-Qā'ida, oltre a militanti egiziani, sotto la guida di Ayman al-Zawahiri.

²Cfr. Cfr. Gérard Chaliand and Arnaud Blin, *The History of Terrorism, from antiquity to Al Qaeda*, UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS;

³Conferenza del Congresso arabo e islamico popolare del 1991 ha cercato di unificare i Mujahideen e altri elementi Islamici sulla scia del ritiro sovietico

dall'Afghanistan e della sconfitta irachena nella Guerra del Golfo. La conferenza nasce come alternativa all'Organizzazione della Conferenza islamica dominata dai sauditi, sebbene non avesse i suoi mezzi finanziari

⁴Cfr. <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41070.pdf>;

Un'alleanza che si consolidò su posizioni onorarie, legami matrimoniali, funzioni amministrative, sostegno finanziario e coinvolgimento nel traffico di esseri umani. Bin Laden, Emir di Al-Qā'ida, divenne componente del Consiglio degli Anziani dei Talebani e il mullah Omar del Majlis al-Shura, Assemblea consultiva di Al-Qā'ida. La struttura interna al movimento prevedeva che le diverse commissioni, ciascuna guidata da un emiro, riferissero all'Assemblea consultiva sulle rispettive aree di specializzazione: addestramento, attività, finanziamento, teologia, comunicazioni e propaganda. Nelle prime fasi dell'addestramento militare, durante gli incontri di propaganda gestiti dai leader del movimento, i potenziali Mujahideen erano reclutati e sistemati in alloggi noti come "stanze di accoglienza" (*Beit*) e ripartiti in base all'etnia, all'istruzione religiosa o scelti in base alla nazionalità, alle abilità tecniche e alle connessioni locali⁵.

L'addestramento durava quasi un anno e coloro che superavano le prove diventavano a tutti gli effetti combattenti. Le strutture di addestramento erano organizzate e suddivise in compartimenti sempre più specializzate, soprattutto con l'arrivo di una nuova generazione di esperti di guerra. La maggior parte dei militanti, poi, facevano ritorno nelle terre d'origine, formando celle dormienti e fornendo supporto logistico in attesa di ordini per preparare o partecipare a attacchi terroristici.

Le attività dei mujaheddin si concentravano su quattro principali missioni. Innanzitutto, le operazioni di reclutamento, nei campi di

addestramento militare, situati principalmente in Afghanistan, ma anche nelle Filippine e nello Yemen.

Secondo obiettivo era quello di recuperare materiale specifico per gruppi di militanti e, infine, raccogliere fondi attraverso attività illecite, il crimine organizzato, il traffico di documenti falsificati, contraffazione, frodi con carte di credito e commercio di droga e armi.

Ultima fase, era il supporto logistico alle milizie⁶. Vari movimenti estremisti unirono le proprie forze, tra cui Al-Jihad, Harakat al-Ansar o il gruppo jihadista in Kashmir o nel Bangladesh (Harakat Al-Jihad). Il coinvolgimento nei sottogruppi, generati dalla rete afgana, era la prova del fatto che tali reti fossero composte da individui di diverse nazionalità che condividevano una comune volontà di colpire gli avversari. Al Qaeda riuscì a dislocare in più di cento paesi cellule autonome collegate ad altre organizzazioni terroristiche, quali:

- Jihad islamica in Egitto è una organizzazione islamista egiziana attiva dai tardi anni settanta che trova le sue origini dai Fratelli musulmani. Oggi è elencata dalle Nazioni Unite tra le entità appartenenti o associate ad al-Qā'ida⁷.
- Il gruppo combattente islamico libico **Al-Jama'a al-Islamiyyah al-Muqatilah bi-Libya**), conosciuto anche con la sigla **LIFG**, è un'organizzazione terroristica fondata negli anni ottanta dai mujaheddin libici veterani

⁵Cfr. Jason Burke, *Al-Qaeda. La vera storia*, Feltrinelli Editore, 2004 - 338 pagine;

⁶Cfr. Rohan Gunaratna and Aviv Oreg, "Al Qaeda's

Organizational Structure and its Evolution," *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 33, no. 12 (December 2010);

⁷<https://www.un.org/sc/ctc/>

della guerra in Afghanistan. Dal 2001 l'organizzazione è stata inserita fra le organizzazioni legate ad Al-Qā'ida e successivamente, su decisione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU il gruppo è stato messo al bando a livello internazionale.

- Al-Qā'ida della penisola arabica conosciuta anche come **Ansar al-Sharia** (abbreviato **AQAP**), è un'organizzazione che opera principalmente nello Yemen e in Arabia Saudita. È un gruppo di stampo jihadista salafita formato nel 2009 dalla fusione delle branche yemenita e saudita di Al-Qā'ida⁸. In seguito alla rivolta del 2011 e allo scoppio della guerra civile in Yemen nel 2015, AQAP, che controlla alcune porzioni di territorio nella regione centrale del Paese, si oppone al governo di Hadi, al gruppo sciita degli Huthi e ai rivali jihadisti sunniti affiliati allo Stato Islamico⁹

- Al-Qā'ida in Iraq (AQI) Il gruppo era nato come diramazione irachena di *al-Qā'ida*, evolutosi dalla *Jama'at al-Tawhid wa al-Jihad*¹⁰, ed era comandato da al-Zarqāwī. È stato il secondo stadio del nucleo operativo che porterà alla nascita dell'Isis.

- Lashkar-e-Taiba e Jaish-e-Muhammad, in Kashmir (LeT) è l'ala armata dell'organizzazione religiosa

di base in Pakistan Markaz-ud-Dawa-wal-Irshad (MDI), movimento sunnita anti Stati Uniti formato negli anni '80 in opposizione anche ai sovietici in Afghanistan. LeT è emerso negli anni '90 come ala militare, è guidato da Hafiz Muhammad Saeed ed è uno dei tre gruppi più grandi e meglio addestrati che attualmente combatte in Kashmir contro l'India¹¹.

- Movimento islamico, in Uzbekistan;
- Al Qaeda nel Maghreb islamico, abbreviato **AQMI** o **AQIM**. Fino al 2005 era noto come *Gruppo salafita per la predicazione e il combattimento*. Dal 2012, è diventato attore non secondario nella guerra civile che in Mali portando alla dichiarazione dell'indipendenza del settentrione di quel paese (Azawad), abitato prevalentemente dalla componente tuareg. Nel 2016, insieme ad al-Murabitun, al-Qā'ida nel Maghreb islamico si rende protagonista di un attentato a Ouagadougou contro un ristorante e un hotel, provocando 30 morti, e di un attentato in Costa d'Avorio contro dei resort e delle spiagge frequentati da turisti occidentali, provocando 18 morti. Tra i leader del gruppo spicca la figura di Mokhtar Belmokhtar¹²
- Gruppo islamico armato, nato in Algeria nel 1991 dopo che il governo rifiutò di riconoscere il risultato

⁸<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11483095>

⁹<http://www.opiniojuris.it/?s=yemen>

¹⁰<https://www.globalsecurity.org/military/world/para/za/rqawi.htm>

¹¹<https://www.notiziegeopolitiche.net/analisi-ai-raggi-x-lashkar-e-taiba/>

¹²<http://www.opiniojuris.it/mokhtar-belmokhtar-gli-equilibri-del-jihad-africa-occidentale/>

elettorale favorevole agli islamisti. Tra le azioni riconosciute alla GIA il dirottamento del volo Air France 8969 nel 1994, e diversi violentissimi attacchi contro la popolazione algerina (in particolare massacro di Hai Rais il 23 settembre 1997 con più di 500 vittime, e quello di Bentalha il 29 agosto 1997 con oltre 250 vittime).

- Gruppo Abu Sayyaf, in Malesia e Filippine; Nato negli anni '90 con l'obiettivo di creare nelle Filippine meridionali uno Stato islamico che si basasse sugli insegnamenti del Wahhabismo salafita¹³
- Jemaah Islamiya, nel Sud-est asiatico. La Jemaah Islamiyah (JI) fu fondata nel 1994 da Abu Bakar Bashir ed Abdullah Sungkar, due religiosi indonesiani, con lo scopo di diffondere l'interpretazione radicale dell'islam e reclutare militanti impegnati nel Jihād¹⁴

Questo non determinò la creazione di una struttura piramidale, ma Bin Laden si affermò come figura centrale e stratega del gruppo.

L'11 settembre 2001, alle 8:45, il volo 11 dell'American Airlines, in rotta da Boston a Los Angeles, si schiantò contro la Torre Nord del World Trade Center di New York. Alle 9:05, il volo 175 della United Airlines, il cui itinerario era identico, volò nella torre sud del Trade Center. Alle 9:39, il volo 77 dell'American Airlines diretto da Los Angeles su Washington si schiantò contro il

Pentagono. Alle 10 del mattino, il volo 93 della United Airlines, su una rotta Newark-San Francisco, precipitò a terra nella contea di Somerset, in Pennsylvania, obiettivo era la Casa Bianca. Ogni aereo era stato dirottato da un gruppo di almeno quattro terroristi, che avevano frequentato scuole di volo negli Stati Uniti.

L'entità dell'attentato fu la prova concreta delle capacità strategiche di Al-Qā'ida¹⁵. Nel più sanguinoso attacco terroristico della Storia, Al-Qā'ida aveva segnato un colpo diretto contro obiettivi altamente significativi. Il World Trade Center fu scelto in quanto simbolo dell'arroganza americana e del potere economico, e per dare inizio ad una guerra globale che aveva come obiettivi tutti gli interessi nemici e la finalità di dare continuità agli attacchi contro gli Americani. Al-Qā'ida si era dimostrato all'altezza della capacità tecnologica americana, tanto da ripristinare l'equilibrio di potere tra Islam e il regno degli infedeli, con l'inizio di una fase di terrore generale, di paura diffusa che minacciava la sicurezza e l'incolumità di ogni singolo cittadino, una guerra psicologica di cui Bin Laden si confermò abile stratega.¹⁶

La repressione internazionale seguita agli attacchi dell'11 settembre limitò drasticamente le risorse di Al-Qā'ida e molti esponenti dell'organizzazione furono catturati o uccisi, portando gli esperti a mettere in discussione l'importanza della leadership centrale.

Se gli obiettivi de "la base" erano stabilire un califfato pan-islamico in tutto il mondo, lavorando con gruppi estremisti islamici

¹³<http://www.opiniojuris.it/filippine-le-origini-abu-sayyaf/>

¹⁴<http://www.opiniojuris.it/singapore-la-minaccia-jemaah-islamiyah/>

¹⁵Cfr. <https://www.state.gov/documents/organization/1>

0288.pdf;

¹⁶Cfr. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/20110907_thematic-biblio-0811.pdf.

alleati; rovesciare i regimi che ritiene "non islamici" ed espellere occidentali e non musulmani dai paesi musulmani, dopo vent'anni di lotta niente era stato realizzato e, nonostante i suoi precedenti sforzi per proteggere Al-Qā'ida, Bin Laden, colpendo la superpotenza americana e rivendicando la responsabilità, aveva messo in pericolo la stessa sopravvivenza del gruppo.

La morte di Bin Laden nel maggio 2011 e la comparsa di Daesh sullo scenario internazionale potrebbero far presagire un indebolimento dell'organizzazione. Lo Stato Islamico ha effettivamente attirato l'attenzione del mondo, ma Al-Qā'ida ha ricostruito e rafforzato silenziosamente i suoi vari rami, implementando una strategia progettata per proteggere la sua leadership ancora esistente e consolidare discretamente la sua influenza ovunque il movimento abbia una presenza significativa. Il numero dei principali leader di Al-Qā'ida inviati in Siria negli ultimi sei anni sottolinea l'alta priorità che il movimento attribuisce a quella crisi. In effetti, la presenza di Al-Qā'ida in Siria è molto più dannosa di quella Daesh e l'assenza di operazioni potrebbe far pensare alla ricostruzione del gruppo senza subire interferenze.

Il successo del gruppo nel risorgere della sua rete globale potrebbe essere il risultato dell'attività di franchising decentrato, che ha facilitato la sopravvivenza del movimento. Lasciare che lo Stato Islamico assorba tutti i colpi della coalizione, mentre Al-Qā'ida ricostruisce la sua forza militare.

ITALIA E ABORTO: LA LEGGE 194 TRA MOZIONI “PRO-VITA” E LIBERTÀ DI AUTODETERMINAZIONE DELLA DONNA

Si moltiplicano le iniziative politiche “a sostegno della maternità” mentre il diritto all'interruzione di gravidanza non è pienamente garantito e le associazioni invocano una maggiore effettività in termini di tutela di salute e libertà di scelta della donna

di Mariarita Cupersito

Le recenti misure anti-abortiste adottate in comuni italiani quali Ferrara e Verona portano nuovamente alla ribalta la discussa Legge 194 del 1978 {cfr. Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza

http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_845_allegato.pdf}, considerata da larga parte di medici e giuristi come una conquista di civiltà per l'Italia ma non esente, nel corso degli anni, da molteplici “attacchi”. A dispetto del tenore letterale del testo normativo, infatti, attualmente il diritto all'interruzione di gravidanza non è pienamente garantito e l'Italia si attesta anche come il Paese con il più basso ricorso alla pillola abortiva.

In tale quadro già delineato non sono mancate, dunque, reazioni indignate ai nuovi attacchi alla Legge 194 consistenti nelle cosiddette mozioni contro l'aborto presentate nelle scorse settimane nei consigli comunali di Verona e Ferrara su iniziativa, rispettivamente, della Lega e di Fratelli d'Italia. La stessa mozione è in fase di presentazione in altri comuni come Roma nel momento di stesura del presente articolo.

Il testo della mozione, molto simile in entrambi i casi, fa riferimento alla mancata applicazione della legge 194 del 1978 e mira a promuovere “iniziative per il sostegno alla maternità e alla prevenzione delle condizioni che portano all'aborto” nonché ad autoproclamare “città a favore della vita” il comune in cui è stata di volta in volta approvata {cfr. *Quotidianosanità.it* “*Aborto. Dopo mozione a Verona, ne arrivano altre a Ferrara e Roma. Non una di meno: 'Giù le mani dai nostri corpi'*”, 20 ottobre 2018 http://www.quotidianosanita.it/cronache/articolo.php?articolo_id=66947}.

Il testo della mozione fa ampio riferimento a ipotetiche inefficienze e distorsioni della legge 194, avallate da dati attinti da associazioni pro-vita dichiaratamente contrarie all'interruzione di gravidanza.

L'approvazione delle mozioni è stata caratterizzata dalla contestuale contestazione ad opera di alcune attiviste del gruppo femminista *Non una di meno*, travestite da ancelle come nella distopica serie tv “*The Handmaid's Tale*”.

Oggetto di critiche anche una recente dichiarazione di Papa Francesco il quale, nel rimarcare la contrarietà della Chiesa all'aborto, ha definito l'interruzione volontaria di gravidanza non diversa dall'“affittare un sicario” {cfr. Corriere della Sera Papa: «*Aborto è come affittare un sicario, non è un atto civile*» - 10 ottobre 2018 https://www.corriere.it/cronache/18_ottobre_10/papa-abortire-come-affittare-sicario-non-atto-civile-fa432380-cc62-11e8-a06b-75759bb4ca39.shtml}

L'attuale scenario politico e sociale in relazione al diritto all'aborto non è dunque dei più rosei, ma cosa dice in concreto il testo della discussa Legge 194, così spesso oggetto di critiche?

A seguito del referendum del 1978, l'interruzione volontaria di gravidanza è stata depenalizzata dal complesso di norme in oggetto, che disciplinano le modalità per bloccare una gravidanza indesiderata o che possa essere pericolosa per la salute della madre. Riconfermata dal popolo italiano con un secondo referendum nel 1981, la Legge attribuisce un ruolo determinante ai consultori familiari, cui spetta di informare la donna incinta sui suoi diritti e sulle possibili alternative che possano far venir meno o risolvere le cause che portano all'interruzione di gravidanza.

In un'ottica incentrata sulla scelta consapevole da parte della donna, la normativa permette dunque l'interruzione volontaria di gravidanza entro i primi 90 giorni qualora ricorrano, ai sensi dell'art 4, “*circostanze per le quali la prosecuzione della gravidanza, il parto o la*

maternità comporterebbero un serio pericolo per la sua salute fisica o psichica, in relazione o al suo stato di salute, o alle sue condizioni economiche, sociali o familiari, o alle circostanze in cui è avvenuto il concepimento, o a previsioni di anomalie o malformazioni del concepito” {cfr. art 4 Legge 22 maggio 1978 n. 194 Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_845_allegato.pdf} .

La legge consente inoltre l'interruzione di gravidanza anche dopo i 90 giorni nei casi in cui vi sia un grave pericolo per la salute della donna o nel caso di gravi malformazioni del nascituro o di patologie che comportino un grave pericolo per la salute fisica e psichica della donna.

Il medico deve informare la donna che gli si rivolge per l'aborto in merito alla “regolazione delle nascite”; la legge prevede e disciplina la figura del medico obiettore di coscienza, attualmente in maggioranza, ma ai sensi dell'art. 9 della legge non è concesso sottrarsi da un'interruzione di gravidanza qualora ciò sia indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo {cfr. art 9 Legge 22 maggio 1978 n. 194 Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_normativa_845_allegato.pdf} .

La donna che sceglie di abortire ha diritto di restare anonima, così come la donna che decida di portare a termine la

gravidanza e lasciare poi il nascituro in affidamento all'ospedale per una successiva adozione.

In base ai dati del Ministero della Salute, dal 1978 a oggi gli aborti in risultano in costante diminuzione e ciò è spiegabile da una molteplicità di fattori, primo fra tutti una cultura dell'attività sessuale protetta e consapevole.

Le rilevazioni effettuate negli ultimi anni confermano come i numeri siano in diminuzione: l'indicatore di riferimento è il tasso di abortività, vale a dire il numero di interruzioni volontarie di gravidanza per 1000 donne tra i 15 e i 49 anni, il quale nel 2015 era pari a 6.6 e nel 2016 a 6.5, con una riduzione pari all'1,7%. {cfr. Corriere della Sera – La 27esima Ora “*Aborto, la legge 194 dalla Gazzetta ufficiale a oggi: una storia di diritti?*” - 13 ottobre 2018 https://27esimaora.corriere.it/18_ottobre_13/aborto-legge-194-gazzetta-ufficiale-oggi-storia-diritti-8786b3de-ce74-11e8-b10d-ee18a19b48a0.shtml?refresh_ce-cp}

Dai dati ministeriali emerge inoltre che negli ultimi anni sono aumentate le donne con più di 35 anni che ricorrono all'aborto, mentre diminuiscono quelle nella fascia d'età più giovane. La più alta percentuale di ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza si registra nella fascia d'età tra i 24 e i 35 anni; sul totale delle interruzioni, circa un terzo riguarda donne straniere.

Diverse associazioni abortiste denunciano però che i numeri in Italia sono in diminuzione solo perché i medici che praticano l'aborto siano pochi, per le

lungaggini procedurali e perché i dati non fotografano la realtà degli aborti clandestini.

Stando a una recente relazione ministeriale, in Italia l'interruzione di gravidanza viene applicata solo nel 59,6% degli ospedali, la maggioranza dei quali entro i primi 90 giorni. L'interruzione nel periodo successivo per i gravi motivi prima richiamati non viene dunque espletata in gran parte degli ospedali italiani.

Per quel che concerne il ricorso alla RU 486, la pillola abortiva, i dati sono ancora più scoraggianti perché riguardano solo il 15% dei casi, una delle più basse percentuali sulla scena europea, come ha evidenziato **Silvana Agatone**, ginecologa e presidentessa della **Laiga**, Libera associazione italiana ginecologi per l'applicazione della legge 194 {cfr. Vanity Fair Italia *Aborto, la situazione in Italia, 9 ottobre 2018* - <https://www.vanityfair.it/news/diritti/2018/10/09/aborto-non-ce-solo-verona-la-situazione-in-italia>}.

Per l'associazione, i numeri così bassi testimoniano una mancata applicazione della legge e ciò ha determinato la scelta della Laiga di ricorrere con altre organizzazioni contro il governo italiano per la non applicazione della Legge 194. Se da un lato, dunque, la normativa sull'aborto è spesso oggetto di “attacchi” sul piano politico e religioso, e questo non solo in Italia ma su base mondiale, dall'altro lato le stesse associazioni che vogliono tutelata la libertà di autodeterminazione delle donne

invocano un innovamento del testo normativo italiano o delle modalità di attuazione dello stesso, in un'ottica di sempre maggiore effettività di tutela, in direzione diametralmente opposta a quella che si vorrebbe intraprendere con le recenti mozioni e iniziative politiche.

Il punto di partenza e allo stesso tempo la ratio di ogni intervento non può mai prescindere dalla tutela della salute della donna e della sua libertà di autodeterminazione.

LE COOPERAZIONI RAFFORZATE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'Europa a due velocità, a geometria variabile, il “nocciolo duro” e le dinamiche di flessibilità sono tutti modi con cui si sottintende in prima istanza alle cooperazioni rafforzate ma che alludono a significati e modalità di operamento delle stesse con evidenti differenze. Fondamentale risulta quindi un'analisi di ciascuna accezione per comprendere come le cooperazioni rafforzate siano inquadrabili in dinamiche comunitarie ottimali.

Di Francesco Gaudiosi

SOMMARIO: §I. Introduzione - §II. Le cooperazioni rafforzate - §III. Il concetto di flessibilità nell'integrazione europea - §IV. Il concetto di flessibilità nell'integrazione europea - §V. Flessibilità e allargamento - §VI. L'origine e le differenti forme di cooperazione rafforzata - §VII. La disciplina normativa delle cooperazioni rafforzate - §VIII. Le prime tre applicazioni di cooperazioni rafforzate - §IX. Il sistema delle relazioni esterne nelle cooperazioni rafforzate

§I. Introduzione

L'Unione Europea rappresenta il più grande e interessante esperimento politico

nell'ambito delle organizzazioni internazionali e del diritto internazionale che sia mai stato compiuto a partire dal secondo dopoguerra. Rappresentando l'Unione un'organizzazione di genere unico nel panorama internazionalistico, esso ha seguito un percorso storico-politico articolato e strutturato su livelli di rapporti inter istituzionali e intergovernativi che costantemente modificano e aggiornano la giurisprudenza in materia.

Per tale motivo, parlare di Unione Europea in senso lato, significa parlare di un *corpo* politico-giuridico ancora in fase di modifiche, miglioramenti e di limiti insiti ad esso. Significa celebrarne i traguardi raggiunti ma al contempo sottolinearne le problematiche di fondo che potrebbero implementare l'efficacia ed il corretto funzionamento dell'UE.

Ha acquisito rilevanza cruciale il dibattito a riguardo delle cooperazioni rafforzate, da tempo previste all'interno dei Trattati e con una ricca giurisprudenza che ha modificato, implementato e revisionato tale istituto. Nonostante le innumerevoli modifiche, non si può affermare che l'istituto delle cooperazioni rafforzate abbia riscosso adesioni in tutti i Paesi dell'Unione in egual modo, avendo anzi ulteriormente segmentato le posizioni dei singoli Stati su posizioni contrastanti.

Il seguente elaborato vuole porre le basi per una disamina approfondita di tale istituto; attraverso una chiarificazione dello stesso nel merito del dibattito giurisprudenziale e nella dottrina giuridica europea. Tale dottrina risulta particolarmente interessante di analisi, poiché presenta differenti spunti per comprendere come ciascun paese dell'Unione propenda per un'accezione o

una definizione di cooperazione rafforzata differente, proprio a voler sottolineare un dibattito in materia ancora da risolvere. In un panorama comunitario aperto a 27 Stati, l'idea di un *acquis* comunitario di volta in volta accettato nella totalità da tutti gli Stati membri pare un lavoro lento e farraginoso; proprio per questo motivo parlare di cooperazioni rafforzate significa parlare di un principio di *integrazione*, alla base della logica europea, che sia però *differenziata*, vada cioè ad operare concretamente solo nei Paesi che desiderino “rafforzare” la cooperazione europea in un determinato settore di competenza concorrente ovvero complementare dell'Unione Europea.

§II. Le cooperazioni rafforzate

L'istituto delle cooperazioni rafforzate ha seguito un iter giurisprudenziale talvolta complesso a cui spesso si è affiancato uno sviluppo della dottrina in materia vasto e ricco di differenziazioni, identificandosi spesso alle visioni politiche dei singoli Stati membri nel periodo storico rispettivamente considerato.

Il periodo che si colloca tra il trattato di Maastricht e quello di Amsterdam è senza alcun dubbio il più fecondo nel merito dell'individuazione di un insieme di formule istituzionali che andassero concretamente a determinare la disciplina delle cooperazioni rafforzate: nel corso del 1994 sono state coniate sia la formula di ispirazione britannica di *Europa à la carte* o a *geometria variabile*, sia la teoria del nucleo duro, più marcatamente di impronta tedesca.

Tale ultimo modello sottintende che un gruppo di Stati interessati alla

differenziazione rimanga nel tempo sempre uguale, benché esso preveda l'adesione di nuovi Stati, e venga dotato di una certa autonomia di azione rispetto ai restanti Stati membri. Il modello britannico, invece, non pone i suoi principi sull'idea di dar vita ad un'sottosistema all'interno dell'Unione, ma predilige piuttosto il voler rendere più efficaci i meccanismi decisionali in seno all'Unione, evitando la potenziale *empasse* istituzionale che verrebbe a crearsi qualora venga esercitato il veto di uno o più Stati in seguito alla proposta di intraprendere azioni comuni.

Ulteriore variante dell'Europa a geometria variabile è la versione francese dell'Europa “a cerchi concentrici”, espressione coniata dal primo ministro Balladur nel 1994, attraverso il quale veniva suggerito un distinguo in atto allo status degli Stati membri dell'epoca e quello degli Stati membri futuri. Il cerchio più “largo” avrebbe incluso tutti gli Stati che desideravano aderire all'Unione Europea o avessero stipulato accordi di cooperazione con la stessa, il cerchio intermedio gli Stati che applicavano le politiche comuni e, nel nucleo centrale, gli Stati nei quali venivano applicate le singole cooperazioni rafforzate, pur sempre restando variabili ed aperte a tutti gli Stati membri dell'Unione.

L'ipotesi dei *cerchi concentrici* fu poi ripresa da Jacques Delors che avvalorava tale ipotesi facendo un distinguo tra quella che sarebbe stata la *grande Europa*, composta dalla generalità degli Stati membri, e la *piccola Europa*, prendendo quest'ultima in considerazione soltanto quegli Stati che avessero auspicato cooperazioni ristrette in talune materie, costituendo una “Federazione di Stati-Nazione”. Delors riaffermò in seguito la sua teoria parlando di

un' "avanguardia" di Stati disposti a procedere sulla strada dell'integrazione politica e intesi a concludere un nuovo Trattato che desse vita alla suddetta Federazione. La sua idea di Federazione ha poi preso corpo nel progetto di Trattato denominato "Penelope", redatto nel 2002 da un gruppo di lavoro composto da funzionari europei presieduto da François Lamoureux su mandato del presidente Prodi¹⁷.

Risulta largamente più approvata in dottrina la teoria del "nucleo duro" o dell' "avanguardia", rispetto all'idea di un'Europa a geometria variabile¹⁸, presupponendo la prima un nucleo centrale che resti immutato e intorno al quale graviti la vita politica comunitaria di una serie di Stati, pur sempre membri dell'Unione, che vengano a risultare "satelliti" dei primi. L'idea di Europa a geometria variabile presuppone, invece, una concezione comunitaria eccessivamente relativizzante, che se può rispondere positivamente all'idea di flessibilità, ne determina conseguentemente anche una inevitabile segmentazione a livello di *policies* statali e di interessi comunitari.

Come già sottolineato, i due modelli di integrazione differenziata (la formula britannica dell'Europa alla carta o a geometria variabile e la formula franco-tedesca del "nucleo duro" o *avanguardia*) rispondono a due logiche differenti dell'integrazione europea. La prima formula si è attuata all'interno delle disposizioni dei Trattati negli articoli relativi alla cooperazione rafforzata, dal momento che essa consente a coalizioni non omogenee di Stati membri di cooperare più strettamente e di adottare atti legislativi

che rispondano ai loro interessi occasionali.

A conti fatti, solo quattro Stati membri (Belgio, Germania, Francia e Portogallo) partecipano a tutte e tre le cooperazioni rafforzate ad oggi autorizzate. Questo porta a pensare che attraverso l'istituto delle cooperazioni rafforzate nei settori di competenza concorrente dell'Unione verrà a registrarsi un'ulteriore riduzione del numero degli Stati che partecipano a tutti gli atti legislativi adottati tramite tale meccanismo. La dottrina tende dunque ad affermare che "le cooperazioni rafforzate non porteranno alla creazione di un gruppo omogeneo di Stati membri desiderosi di procedere sulla via dell'integrazione, ma daranno vita a coalizioni occasionali e non omogenee, in funzione degli atti adottati"¹⁹.

L'Unione economica e monetaria, *ab origine* nata come un "nucleo duro" omogeneo di Stati membri che concordavano nel dotarsi di una moneta unica nell'attesa che i restanti Stati membri giungessero a soddisfare i criteri economici necessari per entrare a far parte della zona euro, può essere senza dubbio considerata tuttora quale un'Unione permanente di paesi che *in primis* sottintendono all'obiettivo integrativo proprio dei principi fondamentali stessi dell'Unione, in vista della creazione, dopo l'unione bancaria, di un'unione fiscale, ossia di una vera unione economica che miri quale obiettivo conclusivo ad un'unione politica *tout court*. Ne consegue che la zona euro costituisce una manifestazione del secondo modello di integrazione differenziata, che presuppone che il gruppo di Stati membri resti lo stesso, avvalorando la tesi del nucleo

¹⁷Penelope: un nouveau Traité fondateur, Le droit et les politiques de l'UE, Paris, 2003

¹⁸ Cfr. L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione Europea e la "costituzionalizzazione" dell'Eurozona, Paolo Ponzano, 2015

¹⁹Ibidem; pag.3

duro di cui si è appena trattato, pur rimanendo esso sempre aperto all'adesione di altri Paesi, ad eccezione di quei paesi che vogliono mantenere a titolo permanente una deroga che in principio era temporanea (il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia, ad oggi).

Nel Progetto di Costituzione dell'Unione europea presentato nel 1994 dalla Commissione istituzionale del Parlamento europeo denominato *Progetto Herman*, l'articolo 46 stabiliva che "les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter entre eux des dispositions leur permettant d'aller plus loin et plus vite que les autres sur la voie de l'intégration européenne, à la double condition que cette avancée reste toujours ouverte à chacun des Etats membres qui voudraient s'y joindre, et que les dispositions qu'ils prennent restent compatibles avec les objectifs de l'Union et les principes de sa Constitution".

Indipendentemente da quanto prevedeva il progetto Herman, la differenza essenziale tra il modello di integrazione differenziata rappresentato dall'UEM e quello che si concretizza nell'istituto della cooperazione rafforzata consiste nel fatto che l'UEM è stata concepita dai redattori del Trattato di Maastricht come una tappa obbligata del processo di integrazione, che avrebbe condotto progressivamente alla creazione di un'Unione europea pienamente integrata sul piano economico e politico. L'Unione economica e monetaria avrebbe quindi l'obiettivo principale di costituire

quell'avanguardia di Stati ai quali si sarebbe aggiunti in un secondo momento anche i restanti Stati Membri dell'Unione con deroga.

La peculiarità dell'UEM porta a pensare che un meccanismo di integrazione differenziata regolato proprio dalla costituzionalizzazione dell'Eurozona, possa essere più incisivo di istituti quale quello della cooperazione rafforzata, quest'ultimo restando dipendente della logica comunitaria e sorvegliato a livello europeo dalle istituzioni dell'Unione. L'UEM riesce invece a derogare al principio di unità istituzionale essendo essa dotata di una struttura istituzionale propria e distaccata da quella dell'Unione Europea quale la Banca Centrale Europea, che dispone, a partire dal Protocollo 14, di un organo informale denominato Eurogruppo composto solo dai Ministri dell'Economia degli Stati membri facenti parte dell'eurozona²⁰. Su tali premesse, taluni autori in dottrina, propendendo di gran lunga per la soluzione di un'*avanguardia* o di un *nucleo duro* che si faccia garante di quegli obiettivi integrativi dell'Unione e che risponda al criterio di fattibilità, si contrappone ad una visione di Europa a geometria variabile che riesca a consentire unicamente l'adozione di atti legislativi individuali, non riuscendo però a trovare omogeneità a livello comunitario²¹.

Il Ponzano ritiene come l'idea della appena menzionata Unione Economica e Monetaria possa costituire di suo l'ipotesi di una cooperazione rafforzata esterna alla disciplina prevista dai Trattati, che venga

²⁰Cfr. G. ROSSOLILLO, Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto, Rivista di diritto internazionale (2014), p. 325 ss.

²¹ Cfr. L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione Europea e la "costituzionalizzazione" dell'Eurozona, PAOLO PONZANO, 2015; PAOLO

FOIS, Applicazione differenziata e flessibilità nel Diritto dell'Unione Europea; E. PISTOIA, Il ruolo della cooperazione rafforzata nell'Unione Europea: meccanismo di propulsione dell'integrazione o elemento di divario tra gli Stati membri?, in DPCE 2002, p.1885 ss. ; A. TIZZANO, Cooperazione rafforzata e flessibilità, in DUE, 2001, p.460 ss.

concretamente “costituzionalizzata” al fine di rafforzare il suo livello integrativo senza pertanto subire potenziali veti di Stati dell’UE non facenti parte della moneta unica. Ponzano vede quindi nella costituzionalizzazione dell’Eurozona la sola via possibile che consenta all’Unione di progredire nel processo integrativo attraverso la “redazione o di un nuovo trattato che rafforzi, tra le altre cose, la governance economica dell’eurozona, o la redazione di un Protocollo che istituisca una “cooperazione rafforzata permanente” tra gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica al fine di consentire la creazione tra loro di cooperazioni rafforzate nei settori di competenza dell’Unione. L’adozione della moneta unica da parte di nuovi Stati membri implicherebbe la loro adesione alle cooperazioni rafforzate già istituite tra gli altri Stati membri sulla base delle disposizioni del Protocollo”²².

L’ipotesi di un Protocollo comune consentirebbe agli Stati dell’Eurozona di prendere parte a cooperazione rafforzate unicamente agli Stati possedenti il requisito della moneta unica; tuttavia c’è da considerare come, allo Stato attuale, taluni Stati soprattutto facente parte del *widening* europeo ai paesi ad Est²³ risultino parte della moneta unica ma al contempo decisamente contrari a progetti di integrazione differenziata nell’ambito Europeo. Tale problematica, di natura prevalentemente politica, porterebbe l’ipotesi di far derivare alcuni correttivi al Protocollo in questione con apposite deroghe da parte degli Stati dell’Eurozona che non desiderino eventuali

atti propriamente inquadabili nel settore dell’integrazione differenziata.

§III. Il concetto di flessibilità nell’integrazione europea

Il principio di flessibilità è stato ufficializzato a partire da Amsterdam attraverso l’istituto delle cooperazioni rafforzate e dell’astensione costruttiva. In realtà esso era già presente sotto forma di status speciali, deroghe, *opting in* o *out* e regimi particolari differenziati. Tali regimi trovano la loro base giuridica talvolta all’interno dei Trattati, talaltra attraverso convezioni o accordi esterni ai Trattati.

I Trattati di Roma del 1957 stabilivano che tali norme non sarebbero state applicate ai territori di taluni Stati membri (Territori d’Oltremare, Groenlandia) o vi si sarebbero applicate solo in parte (Channel Islands, Isola di Man, Canarie); disponendo di regimi speciali per singoli Paesi. Lo stesso Atto Unico Europeo consentiva deroghe all’introduzione del mercato interno, al fine di tenere in conto il diverso grado di sviluppo di alcuni Paesi rispetto ad altri. Maastricht ha approfondito questa strada concedendo regimi speciali per Regno Unito e Danimarca rispetto all’Unione Economica e Monetaria oltre che ad ulteriori esenzioni per il Regno Unito in materia di politica sociale e per la Danimarca nel settore della difesa. Amsterdam suggella il principio della flessibilità attraverso l’introduzione dell’istituto delle cooperazioni rafforzate

²²Cfr. PAOLO PONZANO L’integrazione differenziata nell’ambito dell’Unione Europea e la “costituzionalizzazione” dell’Eurozona, 2015, The Federalist; pag. 5

²³Cfr. CONDINANZI, L’Unione Europea tra integrazione e differenziazione, 2015, Federalismi.it, pag.8 ss.

stabilendo inoltre deroghe specifiche per alcuni Paesi (Danimarca, Irlanda e Regno Unito) in materia di circolazione delle persone. A partire dal Trattato di Nizza le cooperazioni rafforzate vengono estese anche al settore della PESC, con l'esclusione del settore della difesa.

La casistica relativa al principio di flessibilità e alla materia di applicazione differenziata del diritto dell'Unione Europea è piuttosto ampia. I regimi differenziati possono avere natura temporanea o permanente, criteri geografici o funzionali, riguardare delle iniziative specifiche o dei settori di ampio respiro, coinvolgere un gruppo esiguo di Stati membri o un insieme più vasto di questi, trovare base giuridica nei Trattati, come nell'istituto delle cooperazioni rafforzate, o risultare esterni ai Trattati (Schengen, UEM, Protocolli e Prum, in tal caso sarà preferibile parlare di applicazione differenziata del Diritto dell'Unione).

La dottrina ha individuato innumerevoli sottocategorie che rientrano tutte nel *genus* più ampio della flessibilità, tentando una differenziazione tra ciascuna di esse. La terminologia più utilizzata spazia dall'*avanguardia* al *nocciolo duro*, dall'*Europa a più velocità* a quella *a cerchi concentrici*. Sovrapponendosi talvolta le une alle altre, in virtù di un tentativo distintivo che attiene alla sfera politico-giuridica che alle volte tende ad unificare tali concetti, resta indiscusso di base il concetto di flessibilità, di differenziazione delle politiche europee unitarie e comuni a tutti gli Stati membri al fine di evitare lo stallo decisionale e per incentivare l'eventuale messa in atto di cooperazioni rafforzate in materie che soltanto un gruppo ristretto di

Stati membri auspichino concretizzare.

La dottrina in materia non rinuncia inoltre a vedere nel concetto di flessibilità un fattore di divisione e di egemonia²⁴ imputandolo incompatibile con l'ordine costituzionale dell'Unione, fondato su principi di unità e uniformità, e quelli connessi di uguaglianza, solidarietà, democrazia e legalità. Secondo tale prospettiva la flessibilità, in quanto apportatrice di regimi differenziati, verrebbe a porsi irrimediabilmente in contrasto con tali principi. Essa presenterebbe quindi una "carica eversiva e disgregatrice dei valori fondanti dell'Unione"²⁵. La flessibilità inoltre, oltre che sotto il profilo giuridico, presenterebbe delle evidenti lacune anche per quanto riguarda il piano politico, nascondendo un possibile disegno egemonico degli Stati più grandi, che potrebbero servirsene per riappropriarsi del potere perso a seguito dell'allargamento dell'Unione nel corso degli anni. Come sottolinea il Tosato stesso però, è lecito dubitare di questi potenziali effetti perversi appena descritti, fermo restando il concetto che la flessibilità rappresenta l'unica alternativa possibile allo stallo e alla crisi dell'Europa. La flessibilità inoltre non è un concetto estraneo alla logica comunitaria ma anzi esso potrebbe essere da considerarsi quale intrinseco alla stessa: come si è già visto nel caso dell'Unione Economica e Monetaria e come si vedrà in seguito nella Tutela Brevettuale così come nel caso di Schengen e il Rilancio del Trattato di Prum, tutti questi esempi costituiscono chiaramente degli esempi di flessibilità del diritto dell'Unione che hanno mostrato il loro corretto funzionamento a partire dalla loro messa in

²⁴Cfr. G.L. Tosato, Per un rilancio dell'Europa – Le ragioni della flessibilità, Firenze, 2006; pag.9, §7 ss.

²⁵Ibidem; pag.9

atto fino ad oggi. Da quanto analizzato si può concludere che la flessibilità non produce necessariamente i guasti temuti, anzi: nei casi presi in esame ha favorito sia il processo di coesione comunitaria che quello di avanzamento del processo di integrazione, dispiegando in generale un effetto aggregante. Iniziative che all'origine erano proposte da gruppi ristretti sono poi riuscite ad estendersi alla generalità degli Stati membri. Occorre quindi, come afferma il Tosato, "individuare le condizioni che consentono di trarne tutti gli effetti positivi, evitando o limitando al massimo quelli pregiudizievoli"²⁶.

Pur restando la maggioranza della dottrina nel convincimento che un rilancio dell'Unione Europea attraverso l'istituto delle integrazioni differenziate risulti l'unica via possibile, pare opportuno passare in disamina un'ultima analisi che si porta dietro le eventuali conseguenze negative dell'estensione del concetto di integrazione differenziata. Il Condinanzi²⁷, riprendendo una tesi già propria di Jacques Delcourt risalente al 2001, mette in luce il possibile rischio di un processo integrativo che mediante il meccanismo dell'integrazione differenziata parrebbe propendere non già per una condivisione di valori comuni meglio definiti come *acquis comunitario*, bensì determinerebbe quella che il Decourt definisce un "individualization of the acquis", con ciascuno Stato che presenti un proprio acquis che, andando a differenziarlo dagli altri Stati, non farebbe più configurare un cammino comune di integrazione per quanto attiene al profilo europeo. Pare doveroso a tal proposito dire come l'Unione,

pur restando ferma nel suo principale processo integrativo, ha vieppiù volte eseguito delle modifiche che hanno apportato modificazioni strutturali ai Trattati come la codificazione del principio della reversibilità delle competenze (art.48, par.2, TUE) e delle regole sul recesso dall'Unione (art.50 TUE), oltre che all'eliminazione dell'obiettivo dell'Unione basata nel contenere e sviluppare l'acquis (art.3 TUE pre-Lisbona).

Il citato articolo 20 TUE, in materia di cooperazione rafforzata, rappresentando un'eccezione regolamentata all'acquis, non prevede più il rispetto dell'acquis tra le condizioni che devono essere rispettate per potere effettivamente mettere in atto una cooperazione rafforzata, ma semplicemente ribadisce che gli atti adottati in tale ambito vincolano solo gli Stati membri partecipanti alla cooperazione in questione, non potendo essere "considerato un acquis che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione" con la sola eccezione del caso Schengen²⁸.

Deve quindi darsi per assodata l'impossibilità di edificare un'acquis che permanga nel tempo omogeneo e unificante per la totalità degli Stati membri, dovendosi invece riconoscere l'importanza di un processo che sacrifichi talvolta l'imposizione di valori condivisibili da tutti gli Stati membri, con il fine ultimo di una capacità effettiva dell'Unione in senso lato che lasci spazio alla flessibilità e alla libertà di azione. Il criterio del *macquis comunitario* è stato definito da altri esponenti della dottrina giuridica europea quale parte di un'intrinseca

²⁶Ibidem; pag. 11

²⁷Op. Cit. pag.31 §5

²⁸Cfr. Protocollo n.19

asimmetria²⁹ a livello giuridico di cui, come si è più volte sottolineato, l'Unione Europea è ricca di precedenti e situazioni esemplari che ne mostrano il funzionamento nonostante la diversità ravvisata.

Ben prima il dibattito presente a riguardo della asimmetria europea, Hans Kelsen aveva già riconosciuto il possibile bisogno di una differenziazione sostanziale all'interno di uno specifico apparato normativo costruito insieme dalla volontà inter statuarica: "Allorquando le regole individuali di uno specifico ordinamento giuridico posseggono uno scopo geografico diverso volto alla sua applicazione, differenti sistemi normativi devono essere applicati per differenziare le parti dell'ordinamento. L'unità formale di un'unità legale non comporta uniformemente unità sostanziale... Tra le varie ragioni che determinano una differenziazione geografica di trattamento vi sono la grande vastità geografica e l'eterogeneità degli stili di vita che spesso comportano più specificità"³⁰.

Inoltre, l'Unione Europea non è la sola entità a carattere pseudo-federale con modificazioni asimmetriche: nel periodo degli Stati Nazionali, storiche forme di asimmetria, come per l'Impero Austro-Ungarico, erano spesso associate con la secessione o la loro eventuale disgregazione. Questo ha portato il filosofo e giurista austriaco Georg Jellinek a concludere che "questi erano elementi di uno Stato incompleto o disorganizzato"³¹. Ma le esperienze moderne di federalismo asimmetrico sono decisamente più positive.

Vari livelli di federalismo simmetrico e regionalizzazioni quasi federali come nel Regno Unito, Canada, Spagna, Belgio e Finlandia hanno considerevolmente contribuito alla stabilizzazione di conflitti disgreganti e hanno favorito la diffusione della eterogeneità regionale andando a rispecchiare il concetto di asimmetria nei Trattati europei. L'unità legale del Diritto dell'Unione Europea come singolo ordinamento composto dal TUE e dal TFUE che comprenda norme di diritto simmetrico e asimmetrico è di interesse fondamentale. Nella pratica, la preservazione dei suoi caratteri distintivi del diritto dell'Unione è di fondamentale importanza per il mantenimento del suo carattere sovranazionale. E' altresì fondamentale per l'integrazione del carattere asimmetrico nell'ordinamento comunitario che esso preservi i suoi principi, come il primato del diritto dell'Unione, il suo diretto effetto e l'uniformità di interpretazione nel caso di uno specifico scopo geografico, il rispetto *erga omnes* dei diritti fondamentali e il principio della non-discriminazione, insieme alla fondatezza del mutuo rispetto e lealtà dell'Unione e degli Stati membri.

Se le cooperazioni rafforzate insieme ad altre forme di asimmetria trascendono da queste caratteristiche, il Diritto dell'Unione potrà senz'altro continuare a costituire un singolo ordinamento comune, ma i suoi elementi distintivi a carattere sovranazionale sui quali il suo successo è messo in discussione andrebbero sicuramente persi. I limiti procedurali e legali derivanti dalla

²⁹Daniel Thym, "United in diversity" – The integration of enhanced cooperation into the European Constitutional Order, German Law Journal, Vol.06 No.11

³⁰HANS KELSEN, Allgemeine Staatslehre 165 (1925), traduzione dell'autore

³¹GEORG JELLINEK, Staatslehre 642 (Seconda edizione 1905), traduzione dell'autore

preservazione dei principi “costituzionali” europei, possono in ogni caso prevenire l’eventuale aggregazione di alcuni Stati membri. Ciò farebbe tentare questi ultimi a cooperare al di fuori della struttura istituzionale dell’Unione sulle basi del diritto internazionale, ma preserverebbe l’identità del Diritto dell’Unione e il suo ordine semi-costituzionale³². Una seconda importante ed indispensabile componente del diritto comunitario è la struttura istituzionale comune ed il rispettivo ruolo delle istituzioni all’interno dell’Unione. Infatti, questioni di progettazione istituzionale e modificazioni sostanziali sono sempre stati un mezzo di *unity building* dell’organizzazione, incanalando le diverse posizioni politiche verso un accordo. Ciò si applica alle regole di procedura inter istituzionali nello stesso modo con cui questo accade a livello intra istituzionali in Parlamento, Commissione e Consiglio. E’ altresì essenziale che le tradizionali regole di procedura inter istituzionali si applichino anche nei casi di cooperazione rafforzata quando devono essere discusse o applicate talune regole di applicazioni individuali del Diritto dell’Unione. Ciò avviene poiché la creazione di un diritto asimmetrico deve, come qualsiasi altra norma comunitaria, conformarsi ai Trattati dell’Unione Europea ed i suoi requisiti procedurali. Al contrario del regime di cooperazione proprio del diritto internazionale al di fuori della struttura istituzionale e legale dell’Unione, l’asimmetria non rappresenta quindi la scorciatoia dal regolare processo di *decision-making* interno alle istituzioni del metodo comunitario.

L’immutato relazionarsi a livello istituzionale delle istituzioni della Commissione, del Parlamento e della Corte di Giustizia è di particolare importanza, poiché esso simbolizza e rafforza l’integrazione dell’asimmetria nel singolo ordinamento normativo dell’Unione. L’inserimento delle cooperazioni rafforzate e di altre forme di flessibilità, secondo Daniel Thym, permettono quindi all’Europa di far fronte alle diversità in maniera pacifica e di adottare norme che si limitino ad un preciso scopo geografico o a taluni fini specifici senza conseguenze sul piano politico che potrebbero causare l’esclusione o la rottura di alcuni Stati membri con il sistema dell’Unione in generale. Oltre alle già esistenti forme di asimmetria il regime delle cooperazioni rafforzate resta uno strumento al quale l’Unione può ricorrere quando il processo legislativo ordinario conduce ad una fase di stallo.

Su questi termini, le cooperazioni rafforzate non mineranno l’*acquis* comunitario né rappresenteranno cambiamenti fondamentali per l’equilibrio dell’ordinamento dell’Unione, poiché i vincoli sostanziali ed i requisiti procedurali delle cooperazioni rafforzate rimangono parimenti immutati. Pare però ovvio che attraverso le cooperazioni rafforzate l’Unione voglia esaltarne la loro validità e l’attrattiva delle modificazioni asimmetriche. Attraverso la previsione del voto della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, si vuole eliminare il possibile potere di veto di taluni Stati non facenti parte della potenziale cooperazione, col fine ultimo di bloccare eventuali procedimenti di

³²Cfr. Bruno de Witte, Old Flexibility, in Constitutional Change in the EU, pag. 31-58

cooperazione rafforzate tra i Paesi che lo desiderino. Ciò sottolinea l'importanza che viene conferita alle cooperazioni rafforzate quale mezzo di dinamismo del Diritto dell'Unione in un'epoca nella quale le divergenze politiche minano la comunione di vedute sugli obiettivi europei.

§IV. Condizioni e limiti di una flessibilità virtuosa: i principi fondamentali dell'Unione

Avendo più volte richiamato il concetto di flessibilità per il diritto dell'Unione Europea, nell'intento di caratterizzare un processo sempre più comune a tale ordinamento, gli autori³³ si mostrano concordi al significato da essi attribuito a detto termine: “flessibili sarebbero quelle disposizioni di diritto dell'Unione Europea che non si indirizzano alla totalità degli Stati membri, creando situazioni differenziate tra gli stessi”³⁴ e ancora “dando vita a un sistema strutturato non solo secondo un sistema gerarchico e piramidale ma come un sistema di relazioni più fluide e destrutturate, qualificate da flessibilità e duttilità”³⁵. Le condizioni ed i limiti per una flessibilità virtuosa sono ritenuti essere il rispetto dei principi fondamentali dell'Unione, per i quali la stessa Corte di Giustizia ritiene che, in virtù della loro centralità, essi rappresentino appunto il

nucleo europeo, imprescindibile per basare il lavoro dell'Unione su un principio di valori e identità comuni. E' infatti necessario tracciare un terreno comune in cui vengano delimitati principi e fattori valoriali che rappresentino la “costituzione materiale” dell'Europa, rappresentando un limite insuperabile per qualsiasi iniziativa di integrazione flessibile. Viene quindi da domandarsi quali siano i principi che compongono la costituzione materiale dell'Europa. Gian Luigi Tosato³⁶ menziona in un quadro generale il principio di libertà, democrazia, legalità e rispetto dei diritti umani (art.6 TUE); i principi di leale collaborazione e solidarietà (art.4 TFUE e art.1TUE); il principio di non discriminazione (art.18 TFUE); le quattro libertà fondamentali costitutive del mercato interno (art.3 TUE e art.26 TFUE); i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art.5 TFUE); il principio di coerenza del sistema (art.1 e 3 TUE); l'esclusività delle competenze europee in tema di unione doganale, concorrenza intra-comunitaria e politica commerciale comune (art. da 2 a 6 TFUE). Tali principi andrebbero quindi a costituire un nucleo minimo che risulti indispensabile al fine di preservare l'unità del sistema, un punto di congiunzione tra unità e diversità, oltre il quale la diversità determina un punto di rottura della coesione costituzionale europea. L'operazione di flessibilità deve quindi attenersi a questa se vuole risultare virtuosa e produttiva. Risulta altresì fondamentale che tal rispetto venga

³³A. TIZZANO, Cooperazione rafforzata e flessibilità, in DUE, 2001, p.460 ss; A. CANNONE, Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata, Bari, 2005, p.19; U. VILLANI, Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, Bari, 2010, p.89 ss.

³⁴P. FOIS, Applicazione differenziata e flessibilità nel diritto dell'Unione Europea, p.35

³⁵Così A. TIZZANO, op.cit., p.460. Per quanto riguarda l'uso del termine “flessibilità” in relazione all'esigenza di “ovviare alla rigidità del principio di attribuzione” v. R. ADAM, A. TIZZANO, Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea, Torino, 2010, II ed., p.31

³⁶G.L. TOSATO, op.cit, pag.11

esercitato mediante opportuni controlli sul piano giuridico e su quello politico, a livello istituzionale europeo ed a livello nazionale. Tale compito di garanzia deve quindi essere svolto dalle istituzioni giudiziarie e politiche dell'Unione, di concerto con i giudici ed i parlamenti nazionali sul profilo interno.

A partire dal rispetto dei sopramenzionati principi, se ne possono dedurre le conseguenze di una flessibilità che non può che non risultare virtuosa. La flessibilità virtuosa rispetta i principi di fondo dell'Unione, ne promuove le finalità, è leale verso i suoi membri, non li discrimina, non ha mire egemoniche, è aperta all'adesione di tutti, è solidale verso chi non partecipa, si sforza di facilitarne il successivo nuovo inserimento, ha natura sussidiaria delle procedure ordinarie, non eccede nella differenziazione, evita la proliferazione delle iniziative, si preoccupa di renderle coerenti tra di loro e di raccordarle con il sistema generale dell'Unione e le sue istituzioni. Su tali basi, i timori di chi vede nella flessibilità un fattore di disgregazione del sistema, di divisione tra i suoi membri e di emarginazione delle istituzioni sovranazionali, non possono che apparire infondate. La flessibilità costituirebbe un punto di equilibrio tra unità e diversità, bilancerebbe le esigenze degli Stati più dinamici e con quelle degli Stati più prudenti, abbatterebbe le difficoltà di funzionamento dei meccanismi decisionali comuni, rappresentando un ruolo propulsivo nelle sperimentazioni di politiche e soluzioni organizzative nuove, e favorendo progetti di formazione e ricerca in ambito europeo. Una flessibilità virtuosa faciliterebbe anche l'aggregazione tra gruppi di Stati membri più

vicini tra loro per ragioni geo-politiche o geo-economiche, consentendo di formare avanguardie di un'Unione sempre più stretta, al fine di esercitare un ruolo di stimolo e di traino per il conseguimento di uno specifico obiettivo da parte di tutti. Prendendo in considerazione tali constatazioni, è logico dedurre che la flessibilità merita grande attenzione per un effettivo rilancio dell'Europa, non andando a pregiudicare il processo costituzionale in corso, né la prospettiva di ulteriori allargamenti dell'Unione. In una situazione di questo tipo la flessibilità sarebbe chiamata a svolgere un ruolo non sostitutivo ai Trattati, ma piuttosto di supplenza e di stimolo³⁷. La flessibilità può mostrare che il processo di integrazione va avanti, pur se in ambiti più ristretti, ed è in grado di corrispondere alle sue aspettative: con la speranza che quelle che rappresentano le iniziative pionieristiche siano poi terreno che costituisca un patrimonio comune. In un'Europa con le dimensioni attuali risulta difficile immaginare che si possa sempre indistintamente procedere tutti insieme. A certe condizioni, come quelle appena elencate nel merito della flessibilità virtuosa, essa non pregiudica l'unità, ma ne rappresenta anzi un complemento fondamentale.

§V. Flessibilità e allargamento

Tra la flessibilità e l'allargamento sussiste un'implicazione reciproca evidente: l'allargamento fa crescere il bisogno di flessibilità, a sua volta la flessibilità facilita l'allargamento. Con il progressivo allargamento dell'Unione aumenta la sua eterogeneità, crescendo di riflesso l'esigenza

³⁷G.L.TOSATO, op.cit, pag.18

di differenziazione. Le nuove politiche delle cooperazioni rafforzate cercano proprio di andare verso questa direzione, aprendo la strada a nuovi compromessi che stimolino la capacità di *facere* e che determinino delle soluzioni alternative per gli Stati che credano più fermamente nel progetto di integrazione europea più stretta tra gli Stati. Al contempo è pacifico affermare come grazie alla flessibilità venga stimolato un processo di allargamento inteso non solo quale processo di ingresso di nuovi Stati membri all'interno dell'Unione, bensì di avanzamenti nello stesso processo di integrazione mediante la realizzazione di progetti complessi che intendano un ambito di gruppi più ristretti. L'obiettivo della flessibilità non risponde né alla "diluizione" dell'Unione, né alla conseguente perdita di identità, valori, funzionalità e capacità di perseguire il fine di un'Unione sempre più stretta. L'obiettivo delle cooperazioni rafforzate dovrebbe attenuare questi timori. L'obiettivo delle cooperazioni rafforzate, sul piano politico e su quello economico, potrebbe esser portato avanti da un ristretto numero di Stati con sviluppi che di certo non presenterebbero implicazioni negative per gli Stati candidati all'adesione nell'Unione. Se la flessibilità è virtuosa non chiude la porta a nessuno. I nuovi membri non hanno motivo di sentirsi relegati in un'Europa "minore" o "a velocità limitata".

Concludendo, appare chiaro sottolineare come la maggioranza della dottrina sia orientata a confermare il valore centrale che riveste in primo luogo la possibilità di instaurare delle cooperazioni rafforzate nell'ambito di talune sfere proprie del diritto dell'Unione Europea, estendendo poi quella che è la *species* di tale istituto alla valutazione di rendimento più generale che attiene al

genus più ampio di integrazione differenziata e di flessibilità. I timori e le perplessità sono diversi, e senza dubbio giustificati soprattutto dal fatto che nel caso specifico delle cooperazioni rafforzate esse rappresenterebbero una novità assoluta nel panorama giuridico europeo. Ciononostante, tutto ciò che è nuovo o diverso dal passato, è sempre passibile di critiche o di dubbi sull'efficacia e sul corretto funzionamento. Ma, come sappiamo, l'Unione Europea rappresenta un esperimento giuridico e politico unico nel panorama mondiale: essendo quindi cosciente di ciò, essa dovrebbe ben conoscere come la via della sperimentazione non le sia del tutto nuova ma anzi essa sia congenitamente insita nel DNA dell'apparato costitutivo dell'Unione.

§VI. L'origine e le differenti forme di cooperazione rafforzata

L'istituto delle cooperazioni rafforzate viene formalmente introdotto con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 come rimedio al possibile rallentamento del processo di integrazione europea a seguito dell'allargamento dell'Unione stessa ai paesi dell'Europa centro-orientale. Sulla base di questo statuto, e anche grazie alle lievi modifiche apportate con il Trattato di Nizza del 2001, tale istituto permetteva a taluni Stati, nel sorgere di determinate condizioni e seguendo un procedimento istituzionale propriamente previsto nei Trattati, di proseguire quel processo di integrazione europea in talune materie non facenti parte della competenza esclusiva dell'Unione, consentendo comunque la partecipazione successiva degli Stati membri che avrebbero voluto successivamente far parte di quella

cooperazione in un determinato settore³⁸. L'attuale regime giuridico delle cooperazioni rafforzate prende quindi spunto principalmente dal lavoro svolto per il TCE di Roma del 2004, trattato mai entrato in vigore, e, in conseguenza a ciò, disciplinato oggi dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009 nell'art. 20 TUE e negli articoli 329-334 TFUE.³⁹

L'istituto si presenta oggi come manifestazione del fenomeno di integrazione differenziata (cd. Europa a più velocità) accanto ad altre manifestazioni quali la conclusione di accordi internazionali in materie riconducibili all'Unione Europea solo tra alcuni Stati membri (per esempio, gli accordi di Schengen e la convenzione di Prüm), l'applicazione differenziata prevista in appositi Protocolli costitutivi di regimi specifici per alcuni Stati membri (i protocolli n.20 e 21 relativi al Regno Unito e all'Irlanda, il protocollo n.22 sulla posizione della Danimarca e il Protocollo n.30 sull'applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito) e la previsione, nel merito dell'Unione economica e monetaria, affianco agli Stati membri la cui moneta è l'euro, degli Stati membri con deroga e degli Stati membri che beneficiano di un apposito regime.

Meritevole di menzione risulta poi essere una forma peculiare di cooperazione rafforzata

³⁸Articoli 43-45 TUE a cui si affiancavano gli articoli 11 e 11A TCE per il pilastro comunitario, gli articoli 27A-27E TUE per le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e gli articoli 40, 40A e 40B TUE per le disposizioni in tema di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

³⁹

A tali articoli, è doveroso aggiungerne altri che non disciplinano manifestamente il regime giuridico delle cooperazioni rafforzate, ma che tuttavia prevedono significative implementazioni dell'istituto: Art.44 TUE

nell'ambito delle disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune sotto la denominazione di cooperazione strutturata permanente, da instaurare tra Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni impegnative, prevista dall'art.46 TUE mentre i requisiti sostanziali previsti per gli Stati membri desiderosi di partecipare a tale cooperazione strutturata sono indicati in maniera più dettagliata nel Protocollo n.10. L'applicazione non uniforme del Diritto dell'Unione Europea viene introdotta con talune disposizioni, seppure molto specifiche, nel trattato CEE ⁴⁰, ma è con il Trattato di Maastricht che vengono formalmente inserite disposizioni pattizie che sanciscono la nascita dell'Unione Economia e Monetaria e, di conseguenza, la prima concreta applicazione non uniforme nel Diritto dell'UE.

Tale trattato prevedeva infatti la possibilità di partecipare alla moneta unica soltanto per quegli Stati che presentassero specifici requisiti economici e giuridici, concedendo di riflesso al Regno Unito e alla Danimarca la facoltà di non prendere parte alla terza fase dell'Unione Economica e Monetaria e prevedendo altresì disposizioni in ambito di politiche sociali mediante il Protocollo

Cooperazione nel quadro di una missione europea in materia di difesa; Art.45 TUE Cooperazione nel quadro dell'Agenzia europea di difesa; Art.46 TUE

Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa; Art. 82 e 83 TFUE Cooperazione rafforzata in materia penale; Art. 86 Cooperazione rafforzata sulla creazione di una procura europea; Art.87 Cooperazione rafforzata in materia di polizia.

⁴⁰Si pensi, ad esempio, agli art. 82 e 92 par.2, lett. C Trattato CEE

n.14⁴¹, autorizzando gli Stati membri, ad eccezione del Regno Unito, a fare ricorso alle istituzioni, alle procedure e ai meccanismi previsti dai trattati per mettere in atto l'Accordo sulla Politica Sociale allegato al Protocollo stesso. In questo modo venivano a crearsi meccanismi di funzionamento per tale Accordo non riconducibili direttamente ai Trattati ma *in toto* regolati dalle disposizioni dell'Accordo stesso e per questo facenti parte di una competenza che, seppur rientrante nell'ambito dell'Unione Europea poiché rivolto agli Stati membri, non si presentava come espressamente regolato dal diritto primario dell'Unione⁴². Il fenomeno dell'integrazione differenziata del diritto dell'Unione Europea ha però raggiunto notevole centralità soprattutto nei recenti dibattiti a seguito di un fenomeno caratterizzante l'ultimo decennio delle politiche europee: da un lato l'allargamento dell'Unione, il *widening*, attraverso l'estensione dei suoi confini geografici con l'ingresso dei nuovi Stati, dall'altro il *deepening*, l'approfondimento, cioè delle sue competenze attraverso una sempre maggior estensione dei confini previsti per le politiche inizialmente facenti parte del dominio riservato degli Stati⁴³.

Questi due elementi si sono quindi contemperati da un lato nella necessità di estendere le nuove politiche dell'Unione anche a Stati con agende politiche con evidenti tratti distintivi rispetto a quelle degli Stati membri della parte occidentale, dall'altra la sfera d'influenza accresciuta dell'Unione che ha fatto sì che venissero in

essere delle specificità inedite, in origine non previste nelle competenze di dominio dell'Unione.

Nell'esigenza di un sistema così diversificato e con *policies* tanto differenti, si è posto di fatto il bisogno di un compromesso per rispondere all'eterogeneità del sistema, dovendolo di conseguenza ricollegare ad un meccanismo di flessibilità e, quindi, di applicazione differenziata del diritto dell'Unione. In virtù di tale logica appare di fatto doveroso il sacrificio dell'*acquis* comunitario in favore di forme di integrazione europea che non rispondano al criterio della totalità, bensì a quello della diversificazione sulla base delle specificità costituzionali di ciascuno Stato membro⁴⁴.

Con tali premesse, l'ipotesi della frammentazione del diritto dell'Unione appare ben più preferibile di innumerevoli legislazioni nazionali frastagliate da obiettivi che si sottraggono alla logica comunitaria e si diversificano in soluzioni diverse le une dalle altre.

L'evenienza di un *acquis* che risponda concretamente al criterio della flessibilità è di lunga ritenibile quale soluzione più pacifica rispetto ad una frammentarietà del diritto interno che sottragga potenziali competenze alla matrice comunitaria. E' infine da ribadire, come sarà poi trattato in seguito, che l'*acquis* comunitario già presenta delle evidenti differenziazioni sulla base di talune fattispecie che si sono rilevate nell'ambito europeo, quali ad esempio Schengen e la sopracitata zona euro. Tale situazione non

⁴¹Cfr. protocollo n.14 sulla politica sociale, allegato al Trattato di Maastricht

⁴²M. CONDINANZI, L'Unione Europea tra integrazione e differenziazione, *federalismi.it* (2015); pag.7

⁴³Ibidem pag. 8

⁴⁴Ibidem pag.7-8

sarebbe quindi nuova sul panorama europeo, anzi: rappresenterebbe una mera prosecuzione nell'approfondimento di tale processo in atto, e un'implementazione dei meccanismi di funzionamento relativamente alle fasi di integrazione del progetto europeo.

§VII. La disciplina normativa delle cooperazioni rafforzate

Gli obiettivi che devono essere necessariamente perseguiti da ciascuna cooperazione rafforzata, come si evince dal combinato disposto dell'art. 20 TUE, e nel titolo III della parte sesta del TFUE, composto dagli art. 326 a 334 TFUE, sono le seguenti: promuovere gli obiettivi dell'Unione, proteggere i suoi interessi e, più in generale, rafforzare il progresso di integrazione dell'Unione stessa (art. 20 par.1 comma 2 del TUE). Per quanto riguarda i limiti, invece, sempre previsti all'interno dell'art.20, viene specificato che tali cooperazioni devono essere esercitate solo "nel quadro di competenze esclusive dell'Unione", a cui si aggiungono ulteriori condizioni dettagliate previste dagli art. 326 e 327 TFUE. Il primo articolo sottolinea la necessità delle cooperazioni di rispettare i trattati ed il diritto dell'Unione, insieme al mercato interno ed alla coesione economica, sociale e territoriale, non dovendo inoltre recare pregiudizio né una discriminazione tra gli scambi tra Stati membri, provocandone

eventuali distorsioni concorrenziali⁴⁵. Il secondo ne evidenzia l'obbligo di dette cooperazioni di "rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano", dovendo in oltre questi ultimi non ostacolare la messa in atto delle cooperazione da parte dei Paesi partecipanti.

Notevole di analisi è poi il presupposto di *last resort*⁴⁶ in base alla quale il Consiglio adotta (a maggioranza qualificata) la decisione che autorizza la cooperazione rafforzata "in ultima istanza"(art.20 par.2 TFUE), quando esso stabilisca che gli obiettivi di detta cooperazione non possano essere eseguiti "in un termine ragionevole" da tutti gli Stati membri dell'Unione. Il ruolo del Consiglio è in tale situazione fortemente discrezionale, esercitando un potere che conferisce la definitiva autorizzazione o meno dell'instaurazione di una cooperazione rafforzata, ritendendo la giurisprudenza in materia che il Consiglio, nel prendere tale decisione, si troverebbe nella posizione più consona per valutare "se gli Stati membri mostrino la volontà di un compromesso e siano in grado di presentare proposte che possano condurre, in un futuro prevedibile, all'adozione di una normativa per l'Unione nel suo insieme"⁴⁷. L'instaurazione di una cooperazione rafforzata è quindi decisa dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione previa approvazione del Parlamento europeo⁴⁸. L'attuale disciplina ha infatti

⁴⁵ M. CONDINANZI, L'Unione Europea tra integrazione e differenziazione, federalismi.it (2015); pag.12

⁴⁶Ipotesi che hanno aperto la strada a tale iter procedurale sono senza dubbio rinvenibili in talune dottrine quali, tra le più importanti, quella di VLAD COSTANTINESCO, Les clauses de

coopération renforcée, REVUE TRIMESTRELLE DE DROIT EUROPEEN751,752 (1997) (citando RENAUD DEHOSSE)

⁴⁷Corte giust. 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C/295/11, Spagna e Italia c. Consiglio, punto 53.

⁴⁸Art. 329, par. 1, comma 2; TFUE

implementato, rispetto alle previsioni precedenti, il ruolo del Parlamento europeo poiché prima il parere di quest'ultimo era domandato solo nel caso di cooperazione rafforzata instaurata in materia sottoposta al procedimento di codecisione laddove nelle altre circostanze era unicamente previsto un parere, obbligatorio ma non vincolante, da parte del Parlamento stesso.

L'instaurazione di una cooperazione rafforzata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, a seguito del Trattato di Lisbona è stata agevolata mediante una decisione all'unanimità del Consiglio che si pronuncia dopo che sulla proposta degli Stati membri l'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune, unitamente alla commissione, abbiano fornito un parere in merito alla coerenza con la predetta politica e con le altre politiche dell'Unione. Il Parlamento in questo caso è semplicemente informato della proposta ad opera degli Stati membri interessati⁴⁹, essendo la partecipazione successiva di altri Stati membri decisa dal Consiglio all'unanimità dei rappresentanti degli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata, sentito l'Alto rappresentante. In caso di mancato soddisfacimento da parte dello Stato membro richiedente delle previste

condizioni di partecipazione il Consiglio indicherà le disposizioni da adottare da parte dello Stato membro richiedente stabilendo un termine per il riesame della richiesta⁵⁰. Le cooperazioni rafforzate, così come concepite dai trattati, hanno una chiara caratterizzazione volta a sottolineare la tendenziale estensione del modello di integrazione "privilegiata", con il fine ultimo di conseguire una partecipazione del più ampio numero possibile di Stati membri⁵¹. E' inoltre importante sottolineare come la partecipazione presenti un carattere tendenzialmente irreversibile, a partire dal momento in cui la Commissione presenta la proposta di Cooperazione al Consiglio, non essendo previsto né il recesso né la sospensione da una cooperazione rafforzata⁵². Per tale motivo è da ritenersi applicabile anche agli atti adottati in attuazione di un cooperazione rafforzata quel regime previsto per gli "atti comuni" di diritto derivato, non essendo possibile forma alcuna di recesso: sarà infatti prevista la modifica o l'abrogazione di questi ultimi, unitamente ad una sentenza della Corte di giustizia che ne dichiari la nullità, in seguito all'impugnazione *ex art. 263 TFUE*, oppure l'invalidità, nel contesto di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267, comma 1,

⁴⁹Art. 329, par.2 TFUE

⁵⁰Art. 331, par.2; TFUE

⁵¹Questo è quanto emerge dall'art.328 par. 1 comma 1, TFUE; disponendo che le cooperazioni rafforzate, al momento della loro instaurazione, "sono aperte a tutti gli Stati membri", fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni stabilite, per la partecipazione, dalla decisione di autorizzazione. Stessa condizione è inoltre prevista per la partecipazione successiva, che "resta possibile in qualsiasi altro momento" per tutti gli Stati inizialmente non aderenti. Il secondo comma dell'art. 328, par.1 TFUE, pone un dovere di best effort in capo alla commissione e agli Stati che sono già parte della cooperazione rafforzata, i quali si

adoperano col fine di promuovere la partecipazione del "maggior numero possibile di stati membri".

⁵²E' evidente la differenza tra il principio di apertura al quale sono soggette le cooperazioni rafforzate e la rigidità che caratterizza i regimi di *opting out* che, una volta entrati in vigore, possono essere abrogati, con riferimento ad uno o più Stati membri, solo mediante una revisione dei Trattati. Cfr. H KORTENBERG, *Closer cooperation in the Treaty of Amsterdam*; N. VON ONDARZA, *Strengthening the Core of Splitting Europe? – Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration*, cit. spec. p.10

lett. b), TFUE. La Corte di giustizia può quindi esercitare il controllo di legittimità di cui all'art.263 TFUE anche rispetto alle misure di attuazione di una cooperazione rafforzata, può decidere eventuali ricorsi per infrazione nei confronti di uno Stato membro partecipante per violazione degli obblighi derivanti da atti emanati in attuazione della cooperazione rafforzata (art. 258-259 TFUE) nonché ricorsi in carenza in presenza di illegittima inattività delle istituzioni ex art. 265 TFUE. La competenza pregiudiziale di invalidità o di interpretazione di cui all'art. 267 TFUE può essere esercitata sia in relazione alla decisione di instaurazione della cooperazione rafforzata (e di eventuale partecipazione successiva) e sia rispetto agli atti adottati dagli Stati membri facenti parte della cooperazione in atto.

Ipotesi peculiari di cooperazione, sono inoltre previste nei settori della politica di sicurezza e di difesa comune (PDSC) e della cooperazione giudiziaria in materia penale. La PDSC, come noto, costituisce “parte integrante” della PESC⁵³ e rientra in quella sfera di competenze in materia di difesa che rientrano sotto il nome di “cooperazione strutturata permanente”.

Per quanto concerne la cooperazione in materia penale, sono previste forme di cooperazioni “semplificate”, alla quale si applicano le stesse disposizioni previste per le cooperazioni rafforzate. Prova ne è la prevista possibilità di istituire una Procura Europea, non facendo altro che individuare nella cooperazione rafforzata uno strumento attraverso il quale almeno nove Stati possono

“superare” il mancato raggiungimento dell’unanimità in seno al Consiglio. Altre due ipotesi in materia, disciplinate dall’art. 82 par.3 TFUE, e dall’art. 83 par.3 TFUE, relativamente al ravvicinamento delle legislazioni penali, sia sul piano processuale che su quello sostanziale, presentano caratteristiche particolarmente interessanti sotto il piano in materia. Entrambi gli articoli prevedono anch’essi una procedura – il c.d. *freno di emergenza* – che nel caso di *impasse* decisionale può sfociare in una cooperazione rafforzata, avvalendosi di detta procedura nella situazione specifica in cui un progetto di direttiva ai sensi dei citati articoli incida su “aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale”⁵⁴.

La disciplina relativa alle cooperazioni rafforzate prevede, da un lato, attraverso le due disposizioni soprannominate *passerella*⁵⁵, che il Consiglio autorizzi una determinata cooperazione rafforzata con deliberazione adottata a maggioranza qualificata e, quindi, anche contro la volontà degli Stati membri che dissentano da tale decisione⁵⁶; dall’altro, una disciplina che, all’atto dell’autorizzazione risulta indeterminata: la sua concreta definizione sarà solo la conseguenza dell’insieme di decisioni via via adottate dagli Stati che partecipano alla cooperazione rafforzata, pur sempre nel rispetto delle condizioni già richiamate in precedenza.

§VIII. Le prime tre applicazioni di cooperazioni rafforzate

La disciplina delle cooperazioni rafforzate ha

⁵³Cfr. art. 42, par. 1 TUE

⁵⁴L’integrazione differenziata nel Trattato di Lisbona, LUCIA SERENA ROSSI, *Sud in Europa*, 2008; pag.2

⁵⁵Cfr. art. 48 TUE

⁵⁶Cfr. U. DRAETTA, *Elementi di Diritto dell’Unione Europea. Parte istituzionale*, Milano, 2009, pag. 92; G.GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al Diritto dell’Unione Europea*, Bari-Roma, 2010, pag.124; U. VILLANI, Bari, 2010, pag. 94.

trovato non poche difficoltà nel trovare effettiva applicazione nel merito del Diritto dell'Unione Europea, sia per la questione di un meccanismo di flessibilità non comunemente desiderato da tutti gli Stati membri, sia per una farraginosità delle procedure istituzionali per dar vita a una cooperazione rafforzata prima del Trattato di Lisbona. A partire dal 2010 ad oggi sono state instaurate tre cooperazioni rafforzate, tutte ai sensi della disciplina comunitaria degli art. 20 TUE e degli art. 326-334 TFUE, le quali permettono di compiere una valutazione di tale strumento tenendo anche conto della sua dimensione pratica. La prima cooperazione rafforzata attuata ai sensi dei

trattati ha condotto all'adozione, tra quattordici Stati membri⁵⁷, in seguito diventati sedici⁵⁸, di un regolamento in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione legale⁵⁹, avente per base giuridica l'art. 81, par.3 del TUE. Successivamente, sempre mediante ricorso alla medesima procedura, sono stati emanati due regolamenti riguardanti l'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, tra venticinque Stati⁶⁰ membri, sulla base dell'art.118 TFUE. Infine, è stata instaurata una cooperazione rafforzata, ancora in fase di attuazione⁶¹, nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in accordo all'art. 113

⁵⁷Si tratta, precisamente, di Belgio, Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Romania e Slovenia.

⁵⁸In seguito all'adesione della Lituania (cfr. la decisione 2012/714/UE della Commissione, del 21 novembre 2012, in GUUE L 323, del 22 novembre 2012, p. 18) e della Grecia (cfr. la decisione 2014/39/UE della Commissione, del 27 gennaio 2014, in GUUE L 23, del 28 gennaio 2014, p. 41), che, pur figurando tra gli Stati che avevano presentato la richiesta di cooperazione rafforzata alla Commissione, aveva poi deciso di ritirare la propria richiesta.

⁵⁹Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GUUE L 343, del 29 dicembre 2010, p. 10), adottato sulla base dell'autorizzazione concessa con la decisione 2010/405/UE del Consiglio, del 12 luglio 2010, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale (GUUE L 189, del 22 luglio 2010, p. 12).

⁶⁰Regolamento (UE) n. 1257/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria (GUUE L 361, del 31 dicembre 2012, p. 1) e regolamento (UE) n. 1260/2012 del Consiglio, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria con riferimento al regime di traduzione applicabile

(GUUE L 361, del 31 dicembre 2012, p. 89). La relativa decisione di autorizzazione del Consiglio 2011/167/UE, del 10 marzo 2011 (GUUE L 76, del 22 marzo 2011, p. 53) è stata impugnata con ricorsi per annullamento da parte di Spagna e Italia, ricorsi respinti dalla Corte di giustizia con la sentenza del 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, Spagna e Italia c. Consiglio. Successivamente, la Spagna ha impugnato ex art. 263 TFUE anche i citatiregolamentinn. 1257/2012e 1260/2012: l'avvocato generale Bot, nelle sue conclusioni presentate in data 18 novembre 2014 (rispettivamente, causa C-146/13, Spagna c. Parlamento e Consiglio e causa C-147/13, Spagna c. Consiglio), ha proposto alla Corte di respingere entrambi i ricorsi.

⁶¹La cooperazione rafforzata in questione trova origine in una proposta di direttiva del Consiglio [COM(2011) 594 final] concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e recante modifica della direttiva 2008/7/CE, presentata dalla Commissione il 28 settembre 2011. Essendo divenuto evidente che tale proposta non avrebbe potuto beneficiare di sostegno unanime in seno al Consiglio in un futuro prevedibile, undici Stati membri (Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia) hanno comunicato alla Commissione che intendevano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore in questione. Si è giunti, così, all'adozione della decisione 2013/52/UE del Consiglio, del 22 gennaio 2013, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, in GUUE L 22, del 25 gennaio 2013, p. 11ss. La proposta di direttiva conseguentemente presentata dalla Commissione [COM(2013) 71 final] risulta, allo stato attuale, ancora in discussione.

TFUE.

Tali cooperazioni rafforzate hanno visto, in due casi su tre, uno o più Stati membri non partecipanti impugnare *ex art. 263* TFUE la decisione di autorizzazione adottata dal Consiglio, con il fine di bloccare l'instaurazione di nuove forme di cooperazione rafforzata. Tale constatazione porterebbe quindi a credere che nella maggioranza dei casi lo Stato membro non partecipante alla cooperazione rafforzata in questione consideri la potenziale instaurazione della stessa come un pregiudizio per sé stessa e per gli Stati che ne restano esclusi. Ulteriore conclusione può essere il fatto che gli Stati membri tendano a non accettare modelli di differenziazione, ritenendo più opportuna l'integrazione omogenea fino al punto di ostacolare i primi mediante iniziative di natura contenziosa⁶². Sono inoltre parte di una forma di cooperazione rafforzata, pur se esterne al Diritto dell'Unione e sorte mediante appositi trattati esterni all'Unione stessa: la Convenzione di Schengen, entrata in vigore nel 1995 definendo le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione all'interno degli Stati

⁶²Si tratta, come visto: (i) dei ricorsi di Spagna e Italia avverso la decisione di autorizzazione del Consiglio con riguardo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della tutela brevettuale unitaria, respinti con sentenza della Corte di giustizia del 16 aprile 2013, cause riunite C-274/11 e C-295/11, Spagna e Italia c. Consiglio; (ii) dei ricorsi proposti dalla Spagna avverso i regolamenti nn. 1257/2012 e 1260/2012 (adottati in attuazione della suddetta cooperazione rafforzata) e ad oggi pendenti dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-146/13, Spagna c. Parlamento e Consiglio e causa C-147/13, Spagna c. Consiglio); (iii) del ricorso promosso dal Regno Unito avverso la decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie, respinto con sentenza della

membri aderenti⁶³, essendo inoltre obbligatorio per uno Stato che desideri aderire all'Unione Europea l'accettazione integrale dell'*acquis* di Schengen; e la Convenzione di Prüm del 2005, nel merito del c.d. terzo pilastro, ossia la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, il cui obiettivo è, come si evince dall'accordo, che tale atto di diritto pattizio rientri integralmente nell'*acquis* comunitario⁶⁴.

Schengen è riuscita a smuovere un progetto che ha legittimato l'idea di un'integrazione differenziata e l'idea di un intervento dell'Unione Europea nel campo estremamente sensibile della sicurezza interna, dell'immigrazione e della collaborazione reciproca. Schengen ha quindi dimostrato come sia effettivamente possibile una cooperazione nel settore della Giustizia e degli Affari Interni dei singoli Stati membri UE. L'*acquis* di Schengen può rientrare, in virtù della sua struttura del tutto peculiare, in quanto nato come Accordo esterno all'Unione e poi successivamente comunitarizzato, nella definizione di "pre-cooperazione rafforzata"⁶⁵.

Schengen ha quindi mostrato le ipotesi di

Corte di giustizia del 30 aprile 2014, causa C-209/13, Regno Unito c. Consiglio).

⁶³Lo spazio di Schengen comprende 22 dei 28 paesi dell'UE. Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania vi aderiranno successivamente. Irlanda e Regno Unito hanno aderito parzialmente e mantengono i propri controlli alle frontiere. Altri quattro paesi (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) fanno parte dello spazio di Schengen.

⁶⁴Trattato di Prüm concluso il 27 maggio 2005 tra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi ed Austria ai fini della cooperazione transfrontaliera per contrastare terrorismo, criminalità transfrontaliera e migrazione illegale.

⁶⁵Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne, Commissariat General du Plan, 2004, §5, pag.38

una cooperazione rafforzata “positiva”, nata cioè per rispondere ai requisiti della flessibilità, ma aperta a un’eventuale adesione da parte di tutti gli Stati membri, con il fine ultimo di rientrare nelle regolari funzioni di controllo da parte delle istituzioni europee come se tale accordo fosse Stato concretamente conseguenza di una cooperazione rafforzata nata in seno all’Unione stessa e non di un Accordo in origine esterno ai Trattati.

Notevole di menzione è inoltre la convenzione di Prum, definita in dottrina quale il risultato di una cooperazione rafforzata verosimile⁶⁶, poiché è espressamente previsto che il suo *acquis* venga a unirsi, in futuro, a quello comunitario, anche se risulta ovvio come tale Convenzione sia ancora esterna ai Trattati e al Diritto dell’Unione. Ciò che rende Prum meritevole però di essere considerata come una cooperazione rafforzata nella sua interezza è il suo contenuto che risponde chiaramente agli obiettivi previsti dall’*ex art.29* del TCE quando si parla di “*prevenzione della criminalità organizzata o altro, lotta contro questo fenomeno (in particolare il terrorismo)*”, basandosi tale Convenzione sugli aspetti centrali del Terzo Pilastro comunitario⁶⁷.

Pare doveroso menzionare una cooperazione rafforzata recente che, a seguito di alcune perplessità avanzate dal Governo italiano, ha visto l’Italia prima come propositrice di un regolamento comunitario per l’istituzione di

una Procura Europea, il quale, dopo la mancata unanimità del Consiglio, ha visto questo trasformarsi in una cooperazione rafforzata. In data 7 febbraio 2017 il Consiglio ha registrato la mancanza di unanimità a sostegno della proposta di regolamento che istituisce una Procura europea (EPPO), divenendo quest’ultima, negli ultimi mesi della presidenza maltese al Consiglio Europeo, una cooperazione rafforzata su tale settore. "L’EPPO fa parte dei trattati dal 2009, ma, come dimostrano gli ultimi sei anni e mezzo, la sua istituzione risulta difficile. Sono sicuro che la presidenza maltese otterrà risultati concreti continuando ad agire come un mediatore leale, di modo che gli Stati membri che lo desiderano possano avviare la cooperazione rafforzata sotto questa presidenza", ha dichiarato Owen Bonnici, ministro della giustizia di Malta. L’articolo 86 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea prevede che, in mancanza di unanimità sul regolamento che istituisce l’EPPO, un gruppo composto di almeno nove Stati membri possa chiedere di sottoporre il testo all’esame del Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, a seguito del periodo di massimo quattro mesi per tentare di giungere ad un consenso, ha autorizzato un gruppo di almeno nove Stati membri di instaurare una cooperazione rafforzata in materia. La cooperazione rafforzata per l’EPPO ha come obiettivo la creazione di una Procura europea, determinando quindi la

⁶⁶J. ZILLER, Le traité de Prum : Une vraie-fausse coopération renforcée dans l’Espace de sécurité de liberté et de Justice, European University Institute ; LAW No. 2006/32, pag.2

⁶⁷Il Titolo IV raggruppa le seguenti materie:

- Libera circolazione delle persone
- Controllo delle frontiere esterne

- Asilo, immigrazione e tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi
- Cooperazione giudiziaria in materia civile

Definite come questioni di interesse comune, in precedenza erano disciplinate dalle norme del Titolo VI del trattato sull’Unione europea (chiamato “terzo pilastro”).

conseguente istituzione di un Procuratore Europeo il cui compito è quello di perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione⁶⁸. L'EPPO costituirebbe un organo indipendente dell'Unione avente l'autorità, a talune condizioni, di indagare e perseguire reati di frode ai danni dell'UE e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Farebbe convergere gli sforzi di contrasto europei e nazionali per combattere la frode ai danni dell'UE.

§IX. Il sistema delle relazioni esterne nelle cooperazioni rafforzate

Il sistema delle competenze implicite della Comunità nel campo delle relazioni esterne, si ispira, nella ricostruzione che emerge dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ad una concezione prevalentemente unitaria dell'azione comunitaria⁶⁹. Esso si fonda sull'esigenza di assicurare l'uniformità nell'esercizio delle competenze comunitarie sia sul piano esterno che su quello interno, e di evitare disarmonie e incongruenze potrebbero venire in essere a seguito di un parallelismo di competenze dell'Unione e dei singoli Stati membri⁷⁰. Ne consegue che allorché viene a crearsi un meccanismo di differenziazione che risponda ai sopramenzionati parametri di flessibilità, viene conseguentemente a mancare il carattere uniformemente vincolante degli atti attraverso i quali si esprime la regolare azione

comunitaria. Va quindi inteso come le cooperazioni rafforzate possano comportare l'assunzione di obblighi internazionali e quali siano gli effetti preclusivi che un'azione svolta mediante una cooperazione rafforzata può comportare nella sfera delle relazioni esterne. La normativa comunitaria vieta espressamente che, nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione, si possano concludere accordi mediante il metodo della cooperazione rafforzata, rispondendo peraltro alla logica del sistema: il carattere esclusivo delle competenze indica infatti che in determinati settori di competenza propria dell'Unione solo un'azione comune potrebbe efficacemente raggiungere gli obiettivi prefissati dai Trattati⁷¹.

D'altro canto, la stipulazione di accordi con Stati terzi mediante una cooperazione rafforzata non costituisce, nel combinato disposto degli menzionati articoli in materia, esercizio collettivo di competenze degli Stati. Essa è infatti configurata come un vero e proprio esercizio di competenze comunitarie, seppure condotto in modo tale che taluni Stati che non lo desiderino, possano rimanere estranei ad esso. Nel momento in cui viene posta in essere una cooperazione rafforzata, non si evidenzia quindi il disinteresse dell'Unione nell'esercizio di un determinata competenza, ma anzi, ne determina la linea di azione dell'Unione stessa in quel determinato settore. E' proprio per tale ragione che i Trattati, nel consentire forme di cooperazione rafforzata, abbiano

⁶⁸Proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, Consiglio dell'Unione Europea, Fascicolo interistituzionale:2013/0255 (APP), Bruxelles, 31 gennaio 2017.

⁶⁹Cfr. G.GAJA, Introduzione al diritto comunitario, Laterza, Bari-Roma, 1996, p. 142 ss.

⁷⁰Cfr. ENZO CANNIZZARO, Sui rapporti fra il sistema della cooperazione rafforzata e il sistema delle relazioni esterne della Comunità, Il Diritto dell'Unione Europea, 2-3/1998, op.cit. pag. 332

⁷¹Ibidem, pag. 333

espressamente previsto l'obbligo che tale strumento della cooperazione resti aperto all'adesione di ciascuno Stato membro. In tali situazioni la competenza esterna dell'Unione ha un carattere esclusivo. Il procedimento di cui all'art.218 TFUE⁷² risulta applicabile con i necessari adattamenti preventivi relativi alla determinazione dell'unanimità o della maggioranza qualificata in seno al Consiglio della cooperazione rafforzata e con la precisazione che il parere della Corte di Giustizia sulla compatibilità dell'Accordo con i Trattati di cui al par.11 dell'art. 218 TFUE possa essere richiesto anche da uno Stato membro non facente parte della cooperazione rafforzata. Per concludere, meritevole di essere menzionato è il caso della cooperazione rafforzata instaurata nel quadro della politica estera e di sicurezza comune. L'Unione "ristretta" può concludere accordi internazionali vincolanti gli Stati aderenti alla cooperazione in questione, stante la generale previsione

contenuta nell'art.37 TUE⁷³ e nel rispetto del contenuto dell'art.218; quest'ultimo prevedendo la competenza specifica dell'Alto Rappresentante (e non della Commissione) per la raccomandazione al Consiglio circa l'avvio di negoziati qualora l'accordo previsto riguardi esclusivamente o esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune (art.218, par. 3, TFUE), l'esclusione del Parlamento europeo nel relativo procedimento – sia nel ruolo di previa approvazione che in quello di consultazione – se l'accordo previsto riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune (il Parlamento europeo è semplicemente "immediatamente e pienamente informato" in tutte le fasi del procedimento).

⁷²Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), Parte quinta - Azione esterna dell'Unione, Titolo V - Accordi internazionali, Articolo 218 (ex articolo 300 del TCE).

L'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce le procedure e le competenze delle istituzioni dell'UE riguardo alla negoziazione e all'adozione di accordi tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali. L'articolo definisce le rispettive competenze del Consiglio, della Commissione europea o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del Parlamento europeo e della Corte di giustizia dell'Unione europea nel contesto della procedura.

In generale, il Consiglio ha la facoltà di avviare negoziati, adottare le direttive di negoziato e firmare e concludere accordi. La Commissione (o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza per le questioni di politica estera e di sicurezza comune) presenta raccomandazioni al Consiglio per avviare i negoziati in vista di un accordo. La previa approvazione del Parlamento europeo è una condizione necessaria affinché il Consiglio possa concludere alcuni tipi di accordi, tra cui:

i) accordi di associazione;
ii) accordi sull'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU);

iii) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'UE;

iv) accordi che creano un quadro istituzionale specifico (per esempio quando gli accordi creano un comitato misto con poteri decisionali);

v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo.

In tutti gli altri tipi di accordi, il Parlamento europeo deve essere consultato.

Su richiesta di un paese dell'UE, il Consiglio, la Commissione o il Parlamento e la Corte di giustizia possono fornire un parere sulla compatibilità di un accordo previsto rispetto ai trattati dell'UE.

Il Consiglio può agire sulla base di una maggioranza qualificata dei suoi membri, tranne in aree in cui si richiede normalmente l'unanimità, ad esempio nel caso di accordi riguardanti l'adesione dell'UE alla CEDU.

È applicato dal 10 gennaio 1958.

⁷³Articolo 37(ex articolo 24 del TUE): "L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente campo."

RADICALIZZAZIONE E TERRORISMO IN AMERICA LATINA: I CASI DI GUYANA E SURINAME

Suriname e Guyana come Brasile e Trinidad e Tobago: due paesi che fronteggiano le sfide della radicalizzazione di comunità islamiche tradizionalmente assimilate e secolarizzate, e la cui sicurezza è minacciata dai legami tra crimine organizzato e terrorismo internazionale.

Di Emanuel Pietrobon

L'analisi dei casi di Trinidad e Tobago e Brasile ha evidenziato come in America Latina siano in corso dei processi di radicalizzazione fra comunità islamiche storicamente integrate nelle società e culturalmente assimilate. Trinidad e Tobago è il primo ed unico paese delle Americhe ad aver sperimentato un'insurrezione islamista con obiettivo il rovesciamento di un regime democraticamente eletto, e presenta inoltre uno dei più elevati tassi di *foreign fighter* pro capite al mondo, mentre in Brasile sono state smantellate in biennio due cellule formate da terroristi autoradicalizzati pronte a compiere

attentati per ottenere l'approvazione del Daesh.

Guyana e Suriname, similmente a Trinidad e Tobago, presentano una composizione religiosa pluralistica in cui l'islam si pone come una delle fedi maggioritarie professate dalle popolazioni e sono, inoltre, gli unici paesi latinoamericani ad essere membri a pieno titolo dell'Organizzazione della cooperazione islamica, l'organizzazione internazionale che rappresenta e salvaguarda gli interessi dei paesi musulmani nel mondo.

Entrambi i paesi hanno assistito alla radicalizzazione delle comunità islamiche nazionali ed attratto l'operato di cartelli della droga latinoamericani e di organizzazioni criminali e terroristiche internazionali, suscitando l'attenzione degli Stati Uniti e ponendosi, insieme a Trinidad e Tobago, come i paesi del subcontinente in cui l'allerta terroristica è maggiore.

Il caso del Suriname

Nel 2012 il Suriname era popolato da 541mila persone, delle quali 75mila di religione islamica – ossia il 13,8% della popolazione totale; la percentuale più alta di musulmani in un paese dell'emisfero occidentale 74 75.

L'insediamento dell'islam nel paese coincide con l'importazione di manodopera forzata dall'Africa

⁷⁴ Censimento 2012 visibile qui: <http://www.statistics-suriname.org/images/Presentatie.pdf>

⁷⁵Zambelys S., The Threat of Islamic Radicalism in Suriname, The Jamestown Foundation, 02/11/2006

occidentale ai tempi dello schiavismo. La comunità islamica è sopravvissuta ai tentativi di assimilazione culturale dell'epoca coloniale ed è cresciuta, soprattutto recentemente, grazie all'arrivo di lavoratori provenienti da India, Pakistan, Afghanistan e paesi dell'arcipelago indonesiano. Negli ultimi anni sono aumentate in maniera significativa anche le conversioni all'islam, soprattutto fra gli abitanti di origine africana – una tendenza registrata anche nel resto dei Caraibi e del subcontinente 76 77.

La situazione del paese è monitorata dagli Stati Uniti sin dal dopo-11 settembre, sia perché scelto come rifugio temporaneo da Adnan Gulshair el Shukrijumah, un importante membro di Al Qaeda ucciso dalle forze speciali pakistane nel 2014 durante la sua latitanza decennale, sia per l'esistenza di gruppi islamisti eversivi come Jamaat al-Fuqra (JaF) e di processi di radicalizzazione causati dall'attivismo di imam e missionari stipendiati dall'Arabia Saudita e dal proselitismo di ideologi qaedisti 78.

JaF è un'organizzazione islamista avente diverse similitudini con Jamaat al Muslimeen, il gruppo criminale-terroristico protagonista del tentato colpo di stato a Trinidad e Tobago del 1990, dal momento che finanzia le attività legali attraverso traffici illeciti ed è coinvolta principalmente in campagne di

conversione dirette alla popolazione di origine africana.

JaF è stato fondato dalla guida spirituale pakistana Sheikh Mubarak Ali Shah Gilani negli anni '80 e si è esteso rapidamente nei Caraibi, negli Stati Uniti ed in Canada; in questi ultimi due paesi gli è stata attribuita la responsabilità in omicidi di esponenti di gruppi settari-religiosi rivali e nella pianificazione di maxi-attentati terroristici, come ad esempio il progetto di colpire la comunità induista di Toronto nel 1991, per il quale furono arrestati cinque neo-convertiti di nazionalità dominicana e trinidadiana 79 80.

Inoltre, le organizzazioni islamiche del paese formano un network di dialogo e collaborazione con gli omologhi di Trinidad e Tobago e Guyana, sostenuto ideologicamente e materialmente da organizzazioni controverse con base in Pakistan e nell'Asia sud-orientale, come ad esempio Tablighi Jamaat – un'associazione pakistana impegnata nell'espansione globale dei valori dell'ortodossia sunnita che è stata accusata da diversi paesi occidentali, come Francia e Stati Uniti, di radicalizzare i seguaci e trasformarli in potenziali terroristi.

Tablighi Jamaat gode di una buona popolarità tra la comunità islamica surinamese e svolge attività di

⁷⁶Chickrie, R. The Afghan Muslims of Guyana and Suriname, Muslim Population.

⁷⁷Vedi nota 2

⁷⁸Vedi nota 2

⁷⁹Goddard, J., Forgotten Islamist terror plot targeted Toronto, The Star, 31/08/2010

⁸⁰Tabor, M., A Trial in Canada Is Watched in U.S., The New York Times, 16/10/1993

proselitismo nel paese attraverso l'invio di missionari 81.

Secondo il generale John Kelly, comandante dello US Southern Command, le emergenze terrorismo e radicalizzazione nel paese sono tra le più gravi della regione, insieme ai casi di Giamaica e Trinidad e Tobago, per via della presenza di gruppi terroristici della galassia jihadista presenti in attività di proselitismo e reclutamento, sia via internet che nelle moschee. Le dichiarazioni di Kelly sono state corroborate dalle operazioni antiterroristiche degli ultimi anni e dagli arresti di cittadini in procinto di partire oltreoceano con destinazione i teatri di guerra siriani. La sottovalutazione del problema da parte delle autorità nazionali avrebbe permesso a centinaia fra trinidadiani, giamaicani, surinamesi e venezuelani di arruolarsi nel Daesh e raggiungere la Siria. 82 83 84.

Il 2017 ed il 2018 sono stati degli anni intensi sotto il profilo delle attività di investigazione antiterroristica.

Nel luglio 2017 un'operazione delle forze di polizia surinamesi ha condotto all'arresto di cinque persone ritenute vicine al Daesh, di cui due fratelli con cittadinanza olandese, con l'accusa di condurre attività terroristiche. Nello specifico, al gruppo sono state attribuite

responsabilità nella pianificazione di un attentato contro l'ambasciatore statunitense nel paese, Edwin Nolan, nel reclutamento di combattenti da inviare in Siria e nella costruzione di luoghi d'incontro virtuali per radicalizzati surinamesi in cui si programmavano anche eventuali partenze per i teatri di guerra. L'evento ha avuto un risalto mediatico ancora maggiore nel momento in cui si è scoperto che uno degli arrestati era il genero di Ronnie Brunswijk, un parlamentare⁸⁵ 86.

Nel maggio 2018 il presidente Dési Bouterse ha convocato una riunione di emergenza a cui hanno partecipato diversi ministri e i direttori delle agenzie di sicurezza per discutere delle contromisure da adottare per fronteggiare le minacce di attentati provenienti da un profilo Facebook legato al Daesh e motivate dalla richiesta di liberare i due reclutatori olandesi arrestati l'anno precedente. Le minacce sono state ritenute realistiche, spingendo il governo ad optare per una chiusura preventiva, e temporanea, di numerose scuole e ad incaricare l'unità antiterrorismo delle indagini 87.

Il paese non è afflitto soltanto dalla piaga delle infiltrazioni qaediste, salafite e del Daesh, ma anche dal pericoloso connubio fra il crimine organizzato autoctono e il

⁸¹Vedi nota 2

⁸²Pieters, J., Dutch brothers arrested as terrorists in Suriname, family shocked, NL Times, 27/07/2017

⁸³Would-be extremist recruit from Jamaica detained in Suriname, Nation News, 13/04/2015

⁸⁴Suriname denies nationals supporting ISIS, Jamaica Observer, 28/03/2015

⁸⁵Bensman, T., Trial of ISIS Plot to Kill U.S. Ambassador to Suriname Gets No Coverage, PJ Media, 11/09/2018

⁸⁶Several terrorism suspects arrested in Suriname, Jamaica Observer, 27/07/2017

⁸⁷Suriname investigates 'ISIS terror threat' posted on social media, Jamaica Observer, 25/05/2018

terrorismo transnazionale. Lo stesso presidente Bouterse è stato accusato e condannato per traffico di stupefacenti e dal 1999 pesa su di lui un mandato di arresto dell'Europol 88 89.

Bouterse è accusato di aver capitanato, fra gli anni '80 e '90, un vero e proprio cartello coinvolto nel traffico di cocaina dall'America Latina all'Europa, coadiuvato da Roger Khan, il più importante signore della droga guyanese. Khan, attualmente detenuto negli Stati Uniti per reati di droga, è a sua volta implicato in relazioni affaristiche con le FARC e con Jamaat al-Muslimeen 90.

Il figlio del presidente, Dino Bouterse, è stato passato in giudicato per traffico di armi e droga ed infine arrestato dalla DEA a Panama il 29 agosto 2013 ed immediatamente estradato negli Stati Uniti come risultato di un'operazione sotto copertura tesa ad annichilire l'infiltrazione di Hezbollah nel subcontinente, e condannato a 16 anni di reclusione. Dino fu avvicinato da agenti della DEA presentatisi come esponenti di Hezbollah alla ricerca di appoggi sicuri in America Latina e garantì loro la costruzione di una base operativa in Suriname e rifornimenti di armi per condurre attentati contro obiettivi statunitensi 91.

⁸⁸Neilan, T., World Briefing, The New York Times, 17/07/1999

⁸⁹Vedi qui:

https://ifex.org/alc/es/impunidad2012/pdf/informe_2012.pdf

⁹⁰Shaheed "roger" Khan: Guyana's Own Escobar?, WikiLeaks, 01/02/2006

⁹¹South American Counter-Terrorism Official Sentenced

Il caso della Guyana

L'islam in Guyana è presente sin dai tempi della tratta schiavista tra America Latina ed Africa occidentale e ha convissuto in maniera sostanzialmente pacifica con le altre confessioni maggioritarie del paese sino ai tempi recenti.

L'islam guyanese è una realtà minoritaria ma in forte crescita; secondo il censimento del 2012 è seguito dal 6,8% della popolazione, mentre secondo l'Organizzazione Islamica Centrale della Guyana (OICG) dal 13%.⁹²

Nel corso del cosiddetto risveglio islamico degli anni '70, la Guyana è divenuta uno dei terreni di scontro della guerra culturale fra Libia, Arabia Saudita e Iran per l'egemonia sulle comunità islamiche sparse nel mondo, il cui esito è stata l'attuale ortodossizzazione dei musulmani guyanesi secondo il sociologo Raymond Chickrie.⁹³

Le tre potenze hanno tentato di esportare le proprie peculiari visioni dell'islam negli stessi modi, ossia finanziando la costruzione di moschee e scuole coraniche, inviando missionari e predicatori, sostenendo le attività delle organizzazioni islamiche presenti in America Latina e introducendo scambi

to 195 Months in Prison for Attempting to Support Hezbollah, The United States Department of Justice, 10/03/2015

⁹²Terdman, M., Radical Islam in the Caribbean Basin: A Local Problem or a Global Threat?, Caribbean Muslims, 11/2017

⁹³Barducci, A., Wearing the Hijab in the Caribbean, Gatestone Institute, 01/08/2011

culturali e studenteschi per permettere agli studenti di guyanesi di ottenere un'adeguata formazione islamica all'estero.⁹⁴

Nel 1978 la Libia fondò il Guyana Islamic Trust, attraverso il quale – almeno sino alla caduta di Gheddafi, furono somministrati nel tempo i fondi necessari al mantenimento di scuole primarie e secondarie e di un istituto per la formazione islamica.

Libia a parte, i principali investitori nella diffusione dell'islam in Guyana sono stati, e sono tutt'oggi, Iran e Arabia Saudita, rispettivamente impegnati nella promozione dello sciismo e del wahhabismo; e ad essi sarebbe imputabile la crescente ortodossizzazione, e conseguente radicalizzazione, dei musulmani guyanesi, secondo quanto sostenuto da Johannes Gerrit de Kruijff nel libro “Guyana Junction”.⁹⁵

La situazione interna ha iniziato ad essere monitorata dagli Stati Uniti nel 2003, anno in cui fonti locali avvertirono l'Interpol della presenza nel paese di Shukrijumah, l'importante qaedista avvistato anche in Suriname e che avrebbe passato parte della latitanza in America Latina.

L'anno seguente il paese fu scosso dal brutale omicidio di Muhammed Hassan Abrahemi, un religioso sciita inviato dall'Iran per attività di insegnamento al

Collegio Islamico Internazionale di Studi Avanzati di Georgetown. L'uomo fu rapito e il corpo ritrovato in una fossa ad un mese dalla sparizione; le indagini furono seguite anche da investigatori iraniani giunti appositamente, palesando il clima di scontro aleggiante nel paese fra sunniti e sciiti.^{96 97}

Tuttavia, la gravità della questione dell'islam radicale in Guyana emerse con forza soltanto nel 2007, quando le autorità statunitensi sventarono un attentato terroristico all'aeroporto John Fitzgerald Kennedy di New York City pianificato da un commando formato da esponenti di Jamaat al Muslimeen e da tre guyanesi con il presunto supporto esterno di agenti iraniani.⁹⁸

Le menti del progetto terroristico erano proprio due guyanesi, Russell Defreitas e l'ex parlamentare Abdul Kadir; quest'ultimo si convertì all'islam sciita dopo aver incontrato Mohsen Rabbani, ritenuto dagli Stati Uniti ed Israele il principale esportatore degli ideali khomeinisti in America Latina ed uno degli architetti dagli attentati contro le comunità di ebrei argentini di Buenos Aires del 1992 e del 1994.⁹⁹

La vicinanza della comunità islamica nazionale con le realtà surinamesi e trinidadiane ha inoltre permesso l'entrata nel paese di pericolose organizzazioni islamiste come Jamaat al-Muslimeen,

⁹⁴ Vedi nota 20

⁹⁵ Vedi nota 20

⁹⁶Caricom was warned about Muslim terrorists coming from Guyana, Kaictour News, 10/07/2010

⁹⁷Zambelis, C., The Threat of Religious Radicalism in

Guyana, The Jamestown Foundation, 04/08/2006

⁹⁸U.S. foils terror bomb plot at JFK Airport, The Washington Times, 02/06/2007

⁹⁹Iran set up terrorist networks in Latin America', The Jerusalem Post, 30/05/2013

Jamaat al-Fuqra e Tablighi Jamaat, le cui attività hanno alimentato le conversioni all'islam fra gli abitanti di origine africana. 100 101

islamiche nazionali, palesati dal coinvolgimento di cittadini in attività e complotti terroristici.

Conclusioni

Il politologo Barry Rubin ha previsto la minaccia del terrorismo islamista proveniente da Caraibi e America Latina sia destinata a crescere nei prossimi anni per via della combinazione di fattori di tensione economica e sociale, ed i casi di Guyana e Suriname confermano che i processi di radicalizzazione fra i musulmani latinoamericani non siano un'anomalia specifica di Trinidad e Tobago, ma una realtà estesa in tutta la regione geopolitica di origini relativamente recenti ed imputabile essenzialmente alle influenze promanate da potenze esterne per ragioni di espansione egemonica.

Le principali organizzazioni terroristiche della galassia jihadista hanno siglato alleanze con gruppi del crimine organizzato e del terrorismo autoctono, ma anche con parti del panorama politico, e nel subcontinente dagli anni '90 è segnalata la presenza di importanti ricercati internazionali.

Mentre dal Suriname sarebbe partito un numero imprecisato di combattenti arruolatisi nel Daesh, sulla Guyana non sono disponibili dati, ma in ambedue i paesi sono in corso processi evidenti di radicalizzazione nelle rispettive comunità

¹⁰⁰Vedi nota 20

¹⁰¹Vedi nota 2

US SPACE FORCE: STRATEGY AND COMPETITORS IN OUTER SPACE

How Trump wants to boost the space economy and militarize the stars

Di Alexander Virgili

Detailed plans for the establishment of a US Space Force were outlined by US Vice President Mike Pence on 9 August in Washington DC. With a requested budget of \$8 billion over five years and plans to make the force operational by 2020, the plan envisions the creation of an entirely new branch of the US military focussed on US interests in outer space. President Donald Trump had previously outlined his support for such an initiative on 18 June, following the third meeting of the National Space Council.

The envisioned Space Force will become the sixth branch of the US armed forces, and is intended to have control over military operations in outer space, absorbing parts of the operational duties of other agencies and commands. In particular the Space Force is aimed at managing satellite-based surveillance, communications, cyber warfare and positioning systems for US supremacy in outer space.

This is not the first time a US president has advanced military plans for outer space. In 1983, President Reagan famously delivered his "Star Wars" speech, aiming to install weapons in space and on the Moon in opposition to the Soviet Union. Reagan's strategy led to the creation of the Strategic Defense Initiative Organization (SDIO), formed in 1984 within the Department of Defense to oversee the development of the proposed

missile defence system. The Strategic Defense Initiative officially closed in 1993, when the Clinton administration decided to refocus on ballistic missiles menace, renaming the institution the Ballistic Missile Defense Organization (BMDO). Nowadays, BMDO is responsible for the development of ballistic missile defence systems on behalf of the Pentagon.

Many have framed the US announcement as a response to recent advances in Russian and Chinese space capabilities and a related backsliding in the US's traditional military and technological edge in the sector. Others still have approached the announcement with scepticism, considering its timing as related more to domestic politics and the upcoming US midterm elections, than to a serious strategic effort to remedy US shortcomings in the sector.

Despite the collapse of the Soviet Union, the Russian space programme maintains a notable degree of vitality, as also demonstrated by Russia's active participation in the International Space Station (ISS). In March 2018, Vladimir Putin further announced a new generation of long-range strategic nuclear weapons that he claimed would be able to outmanoeuvre US defences, raising further concern among US military and strategic communities.

China has also been catching up with the US in the space sector. Since Beijing demonstrated its anti-satellite (ASAT) capability in 2007 by destroying its own aging Feng Yun 1C polar weather satellite with a kinetic kill vehicle, the US strategic community realized their space assets were potentially vulnerable to adversarial strikes. The establishment of the Chinese's Strategic Support Force (SSF) in 2015, specifically tasked with space and cyber operations, meant that China was ahead of the US in thinking of cyber and outer space as integral parts of their military planning, innovation and modernization.

The US is now moving to remedy these shortcomings, beginning to view outer space as the next war-fighting domain. This is particularly true with regards to the security of its space assets – such as satellites for communication, positioning systems or navigation – and defence against potential ASAT attacks.

The establishment of a separate branch of the military will take years to materialize, and also requires Congressional approval. Congress will need to complete two viability studies before making a decision: a first in August, to assess needs and expected returns from such a force, while the second is due in December, covering implementation and budgetary costs. Although the President's Party has majority in Congress, the opposition to the establishment of the Space Force is in both Parties. The Republican Party is divided and even if GOP leaders back Trump's proposal, key Republicans in the Senate aren't convinced, creating a debate on the cost for a new branch of the military.

The US government is legally bound to safeguard not only its military space assets but also future private commercial activities in Cislunar orbits. As a result, capabilities to develop situational awareness and sustain a direct presence in Cislunar space are viewed as US national interests.

The institution of a US space force would consequently be aimed both at protecting military assets and US private proprieties and activities in space. For example Elon Musk's SpaceX, or the Blue Origins, Planetary Resources and Moon Express companies are progressively developing space capacities. In 2015, Congress passed the US Commercial Space Launch Competitiveness Act, which entitled US citizens to own space and asteroid resources as private property, in line with national and international rules and obligations.

China is immediately behind the US and is stimulating domestic private companies like LandSpace and OneSpace to take part at the new

space race. China mainly aims at specific sectors like space infrastructure and the use of satellites to increment the commercialization of space industry. Further plans foresee the construction of a permanent base on the moon, as well as outer space mining and resource extraction.

From the above it is clear that a number of states are now moving towards the militarization and privatization of outer space. Such ambitions stand in clear contrast to the Outer Space Treaty (OST) however, which forms the basis of international law governing the space sector. A majority of states – including the US and Russia – ratified the Treaty in 1967, while others, like China, followed suit a few years later. The objective at the time was to prevent the heightening of Cold War tensions from spilling over into outer space, bringing the military and ideological competition between Washington and Moscow to another field.

The OST therefore included prohibitions against the stationing of weapons of mass destruction in the earth's orbit, on the Moon or any other celestial body, or otherwise stationing them in outer space. The Treaty also exclusively limits the use of the Moon and other celestial bodies to peaceful purposes and expressly prohibits their use for testing weapons of any kind, conducting military manoeuvres or establishing military bases, installations and fortifications.

Today, US space capabilities and presence are directly tied to the ISS. The first components of the ISS were launched into orbit in 1998, leading to the completion of the habitable space station in 2011. The ISS serves as an environmental space laboratory in which experiments can be conducted in microgravity. The ISS programme is an international project among five space agencies: NASA (US), Roscosmos (Russia), JAXA (Japan), ESA (EU), and CSA (Canada). Yet, the ISS is programmed to last only until 2028, making a future US stable presence in the Low Earth Orbit (LEO) uncertain.

On the other hand, China is already sending parts of the future space station into orbit, with the target of having it operational by 2022. The United Nations welcomed the project as an action of international cooperation . Moreover, the establishment of the space station has been seen as a political slap at the US, which gave impulse to the Chinese project by barring them from the ISS.

The Trump administration's announcement of a US Space Force is not that big a surprise as some are making it out to be. While many in the media are billing it as yet another policy initiative aimed at energizing Trump's domestic base in the run-up to the mid-term elections, or to distract from the many foreign and domestic troubles facing the administration, a careful analysis of recent debates in Washington will demonstrate how such an initiative has been many years in the planning .

The theatrics and presentation of the initiative have no doubt been impacted by Trump's persona and leadership traits, but Congress and the US Armed Forces have long been worried about a US dependence on national and foreign space assets. The massive use of satellites for communication, navigation, early warning systems is indeed a potential liability in the event of conflict.

Trump's plan for the creation of a branch of the Armed Forces to protect US interests in outer space is not driven only by electoral interests, as the critics say. The plan concurs with the space policy for a major US presence in space and probably wouldn't bring great electoral benefits. Recent Chinese and Russian technological advancements and efforts by the current US administration to boost private investments in the space sector have combined to add urgency for defending satellites and other space assets. The United States is exporting to outer space the model always used on Earth: privatization and militarization to defend US interests. This strategy has often led to major clashes on the planet. Surely exporting a system that is potentially bearer of disputes and confrontations even in space, is not reassuring.

From a purely administrative point of view there are numerous members of the Congress who have highlighted how, instead of immediately creating a new branch of the Armed Forces, the government could have started from a Space Corps in the Air Force Department, similar to how the Marine Corps is part of the Navy Department. Elevating the proposal to create a new department will mean additional Pentagon bureaucracy, critics say.

What just few years ago could seem to be merely science-fiction is now more concrete than ever.

US Space Force: strategie e concorrenti nello spazio

Come Trump vuole incrementare la space economy e "militarizzare" le stelle

I piani dettagliati per l'istituzione di una US Space Force sono stati delineati dal Vicepresidente statunitense Mike Pence il 9 agosto scorso a Washington DC. Con un budget richiesto di \$8 miliardi in cinque anni e piani per rendere operativa la forza entro il 2020, il progetto prevede la creazione di una branca interamente nuova delle forze armate statunitensi focalizzata sugli interessi americani nello spazio. Il presidente Donald Trump aveva precedentemente espresso il proprio sostegno a tale iniziativa il 18 giugno, in seguito alla terza riunione del Consiglio Nazionale dello Spazio.

La Space Force diventerebbe la sesta forza armata statunitense, ed è pensata per avere il controllo sulle operazioni militari nello spazio, assorbendo parti delle funzioni operative di altre agenzie e

comandi già esistenti. In particolare, la Space Force è finalizzata alla gestione della sorveglianza satellitare, delle telecomunicazioni, della guerra informatica e dei sistemi di posizionamento per la supremazia statunitense nello spazio.

Questa non è la prima volta che un presidente degli Stati Uniti avanza piani militari per lo spazio extra atmosferico. Nel 1983, celebre fu il suo discorso denominato "Star Wars" del presidente Reagan, in cui annunciò l'idea di installare armi nello spazio e sulla Luna in ottica di opposizione all'Unione Sovietica. La strategia di Reagan portò alla creazione della Strategic Defense Initiative Organization (SDIO), creata nel 1984 all'interno del Dipartimento della Difesa per supervisionare lo sviluppo del sistema di difesa missilistico proposto. La Strategic Defence Initiative si chiuse ufficialmente nel 1993, quando l'amministrazione Clinton decise di concentrarsi sui missili balistici, ribattezzando l'istituzione in Ballistic Missile Defence Organization (BMDO). Al giorno d'oggi, la BMDO è responsabile per lo sviluppo di sistemi di difesa contro i missili balistici per conto del Pentagono.

Molti osservatori hanno visto l'annuncio statunitense come una risposta ai recenti progressi delle capacità spaziali russe e cinesi ed un correlato ridimensionamento del tradizionale settore militare e tecnologico. Altri ancora hanno appreso dell'annuncio con scetticismo considerando il tempismo, intravedendo le ragioni di tale programma più in un'ottica di politica interna per le imminenti elezioni di medio termine, piuttosto che a un serio sforzo strategico per rimediare alle carenze degli Stati Uniti nel settore.

Nonostante il crollo dell'Unione Sovietica, il programma spaziale russo mantiene un notevole grado di vitalità, come dimostrato anche dalla partecipazione attiva della Russia alla Stazione Spaziale Internazionale (ISS). Nel marzo 2018, Vladimir Putin ha inoltre annunciato una nuova generazione di armi nucleari strategiche a lungo raggio che ha affermato essere in grado di superare

le difese degli Stati Uniti, sollevando ulteriore preoccupazione tra i militari statunitensi.

Anche la Cina sta recuperando terreno rispetto agli Stati Uniti nel settore spaziale. Da quando Pechino ha dimostrato la sua capacità anti-satellite (ASAT) nel 2007 distruggendo il suo vecchio satellite meteorologico Feng Yun 1C, l'intelligence americana ha realizzato che i loro beni spaziali sono potenzialmente vulnerabili ad attacchi stranieri. L'istituzione della Strategic Support Force (SSF) cinese nel 2015, specificamente incaricata di operazioni spaziali e informatiche, ha fatto sì che la Cina fosse in testa agli Stati Uniti nel pensare al cyber ed allo spazio extra atmosferico come parte integrante della pianificazione militare, dell'innovazione e della modernizzazione.

Gli Stati Uniti si stanno ora muovendo per porre rimedio a queste carenze, iniziando a considerare lo spazio come il prossimo dominio bellico. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda la sicurezza delle sue risorse spaziali - come i satelliti per le comunicazioni, i sistemi di posizionamento o la navigazione - e la difesa contro potenziali attacchi ASAT.

L'istituzione di un ramo separato dell'esercito richiederà anni per concretizzarsi e richiede anche l'approvazione del Congresso. Il Congresso dovrà completare due studi di fattibilità prima di prendere una decisione: una prima ad agosto, per valutare i bisogni ed i rendimenti attesi da tale forza, mentre la seconda è prevista per dicembre, che riguarda i costi di attuazione e di bilancio. Sebbene il Partito del Presidente abbia la maggioranza al Congresso, l'opposizione all'istituzione della Space Force è in bipartisan. Il Partito Repubblicano è diviso ed anche se i leader del GOP appoggiano la proposta di Trump, i repubblicani più influenti al Senato non ne sono convinti ed hanno creato un dibattito sul ruolo di un nuovo ramo dell'esercito.

Il governo degli Stati Uniti è giuridicamente vincolato a salvaguardare non solo le proprie risorse spaziali militari, ma anche le future attività

commerciali private nelle orbite cislunari. Di conseguenza, la capacità di sviluppare un apparato in grado di sostenere una presenza reale nello spazio è visto come interesse nazionale degli Stati Uniti.

L'istituzione di una forza spaziale statunitense dovrebbe pertanto mirare sia a proteggere i beni militari che le proprietà e le attività private statunitensi nello spazio. Per esempio, le società SpaceX di Elon Musk o Blue Origins, Planetary Resources e Moon Express stanno progressivamente sviluppando le proprie capacità spaziali. Nel 2015, il Congresso ha approvato la Legge sulla Competitività nel campo spaziale commerciale statunitense, che autorizzava i cittadini statunitensi a possedere risorse spaziali e asteroidi come proprietà privata, in linea con le norme e gli obblighi nazionali ed internazionali.

Nel settore privato spaziale la Cina è immediatamente dietro gli Stati Uniti e sta stimolando le compagnie private nazionali come LandSpace e OneSpace a prendere parte alla nuova corsa allo spazio. La Cina punta principalmente su settori specifici come le infrastrutture spaziali e l'uso dei satelliti per incrementare la commercializzazione dell'industria spaziale. Ulteriori piani prevedono la costruzione di una base permanente sulla luna, così come lo sfruttamento dello spazio e l'estrazione delle risorse.

Da quanto sopra, si evince che un certo numero di stati si stia ora muovendo verso la militarizzazione e la privatizzazione dello spazio. Tali ambizioni sono tuttavia in netto contrasto con il Treaty of Outer Space (OST), che costituisce la base del diritto internazionale che disciplina il settore spaziale. La maggioranza degli Stati, compresi Stati Uniti e la Russia, ratificarono il Trattato nel 1967, mentre altri, come la Cina, seguirono alcuni anni dopo. L'obiettivo in quel momento era di impedire che le tensioni della Guerra fredda sfocassero anche nello spazio, portando la competizione

militare e ideologica tra Washington e Mosca su un altro campo.

L'OST include quindi proibizioni contro lo stazionamento di armi di distruzione di massa nell'orbita terrestre, sulla Luna o qualsiasi altro corpo celeste. Il Trattato inoltre prevede un utilizzo esclusivamente pacifico della Luna e degli altri corpi celesti e ne proibisce espressamente l'uso per testare armi di qualsiasi tipo, condurre manovre militari o stabilire basi militari, installazioni e fortificazioni.

Oggi, le capacità e la presenza spaziale degli Stati Uniti sono direttamente legate alla Stazione Spaziale Internazionale (ISS). I primi componenti della ISS sono stati lanciati in orbita nel 1998, portando al completamento della stazione spaziale nel 2011. La ISS funge da laboratorio spaziale in cui gli esperimenti possono essere condotti in condizioni di microgravità. Il programma ISS è un progetto internazionale tra cinque agenzie spaziali: NASA (Stati Uniti), Roscosmos (Russia), JAXA (Giappone), ESA (UE) e CSA (Canada). Tuttavia, l'ISS è programmata per durare solo fino al 2028, rendendo incerta la futura presenza stabile negli Stati Uniti nell'orbita terrestre bassa (LEO).

D'altra parte, la Cina sta già mandando in orbita parti della sua futura stazione spaziale, con l'obiettivo di renderla operativa entro il 2022. Le Nazioni Unite hanno accolto il progetto come un'azione di cooperazione internazionale. Inoltre, l'istituzione della stazione spaziale è stata vista come uno schiaffo politico agli Stati Uniti che non aveva consentito l'accesso alla ISS ai cinesi.

L'annuncio da parte dell'amministrazione Trump di una US Space Force non è una così grande sorpresa come alcuni la stanno descrivendo. Mentre molti media stanno bollando l'idea come un'altra iniziativa politica volta a rafforzare la base nazionale di Trump nella corsa alle elezioni di medio termine, o a distrarre dai numerosi problemi interni e nazionali che affliggono l'amministrazione, un'attenta analisi dei recenti

dibattiti a Washington dimostrerebbero come tale iniziativa abbia richiesto molti anni di pianificazione.

La teatralità e la presentazione dell'iniziativa sono state senza dubbio influenzate dalle caratteristiche di personalità e di leadership di Trump, ma il Congresso e le Forze Armate statunitensi sono da tempo preoccupate per la dipendenza degli Stati Uniti dalle tecnologie spaziali nazionali e straniere. L'uso massiccio dei satelliti per le comunicazioni, la navigazione, i sistemi di allarme rapido sono un potenziale rischio in caso di conflitto.

Il piano di Trump per la creazione di un ramo delle Forze Armate per proteggere gli interessi degli Stati Uniti nello spazio parrebbe non essere guidato solo da interessi elettorali. La creazione della Space Force è in linea con la politica spaziale per una maggiore presenza statunitense nello spazio e probabilmente non porterebbe nemmeno a grandi benefici elettorali. I recenti progressi tecnologici cinesi e russi e gli sforzi dell'attuale amministrazione statunitense per incrementare gli investimenti privati nel settore spaziale hanno sottolineato l'urgenza di difendere i satelliti e le altre tecnologie spaziali. Gli Stati Uniti esportano nello spazio il modello usato da sempre sulla Terra: la privatizzazione e la militarizzazione per difendere gli interessi degli Stati Uniti. Questa strategia ha spesso portato ad importanti scontri sul pianeta. Sicuramente esportare un sistema potenzialmente portatore di dispute e confronti anche nello spazio non è rassicurante. Da un punto di vista puramente amministrativo ci sono numerosi membri del Congresso che hanno sottolineato come, invece di creare immediatamente una nuova branca delle Forze Armate, il governo avrebbe potuto iniziare da un Corpo Spaziale nel Dipartimento dell'Aeronautica, simile a come il Marine Corps fa parte del Dipartimento della Marina. Proporre invece di creare un nuovo dipartimento significherebbe ulteriore burocrazia nel Pentagono, affermano alcuni detrattori.

Una proposta che solo pochi anni fa poteva sembrare semplicemente fantascienza ora è più concreta che mai.

LA LUNGA ASCESA DEL CRISTIANESIMO NEL CELESTE IMPERO

Il 22 settembre è stato firmato un accordo provvisorio fra Vaticano e Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei vescovi, una possibilità storica per entrambi i paesi di ritagliarsi nuove sfere d'influenza nel mondo.

Di Emanuel Pietrobon

Da quando nel 1949 l'esercito rivoluzionario di Mao Tse-Tung sconfisse i nazionalisti del Kuomintang accelerando l'incamminamento dell'antichissima civiltà cinese verso una nuova era, un processo già iniziato nel 1912 con la rivoluzione Xinhai che pose fine alla millenaria tradizione imperiale e al dominio della dinastia Qing, il cristianesimo vive in uno stato d'assedio continuo poiché ritenuto dalla dottrina ufficiale del Partito Comunista Cinese (PCC) una forza ideologica ostile ed una delle molteplici espressioni dell'imperialismo occidentale.

Nel giro di pochi anni tutti i missionari cattolici, soprattutto gesuiti, e protestanti furono espulsi. Il Vaticano reagì diplomaticamente, avallando nel 1952 il riconoscimento ufficiale di Taiwan, ancora oggi mantenuto. Nel 1957 l'Amministrazione statale per gli affari

religiosi creò l'Associazione Cattolica Patriottica Cinese (ACPC) con l'obiettivo di controllare la comunità cattolica del paese e distanziarla da dogmi ritenuti pericolosi ai fini del controllo sociale, come l'infallibilità papale, la verginità perpetua di Maria ed il primato petrino, attraverso l'ordinazione di vescovi in piena sintonia con gli ideali di regime e senza alcun legame con il Vaticano.

L'Acpc è, ad oggi, l'unica organizzazione di rappresentanza dei cattolici ufficialmente riconosciuta nel paese, gode del titolo di chiesa ufficiale da parte del Pcc, sovrintende l'operato di circa 6000 chiese legali e di oltre 7mila membri del clero, e conta l'adesione di 6 milioni 500mila persone (2018) 102.

Sebbene il cattolicesimo, dati alla mano, rappresenti una piccolissima e trascurabile realtà religiosa nel paese più popolato del mondo, i pontefici del nuovo secolo, Benedetto XVI e Francesco I, hanno fatto della normalizzazione dei rapporti con Pechino uno dei punti focali delle loro agende estere, affidando al corpo diplomatico vaticano l'incarico di raggiungere un accordo teso a migliorare le condizioni di vita dei fedeli e permettere alla Santa Sede di influire, seppure debolmente, sulle dinamiche interne del cattolicesimo cinese, attraverso la nomina dei vescovi da parte pontificia.

L'accordo, di natura provvisoria, è stato

¹⁰²Li, R., Vatican to send delegation to China before possible bishops deal: sources, Global Times,

firmato il 22 settembre da Antoine Camilleri, sottosegretario per i rapporti della Santa Sede con gli Stati, e Wang Chao, viceministro degli affari esteri della Repubblica Popolare Cinese, e prevede il diritto del pontefice all'ultima decisione nella nomina dei vescovi. L'annuncio dello storico accordo è stato dato in concomitanza ad altre due notizie: la nascita della diocesi di Chengde, la remissione della scomunica a sette vescovi ordinati da Pechino senza mandato papale 103 104.

Il fallimento nel fermare l'incamminamento dell'Occidente verso un modello di civiltà post-cristiano e l'avanzata protestante in America Latina, affiancate da una visione di expansionismo lungimirante tramite l'evangelizzazione in Africa ed Asia, i due continenti sui quali si giocano i destini dei nuovi grandi giochi geopolitici fra le potenze mondiali, sono i principali leitmotiv dell'interesse vaticano verso la conquista silenziosa della Repubblica Popolare Cinese.

Eppure, non si tratta soltanto di geopolitica, perché sulla questione cinese pesano anche due fattori, la qualità delle informazioni disponibili e le proiezioni demografiche, la cui importanza continua ad essere sottovalutata dall'establishment cinese, mentre è stata adeguatamente compresa negli ambienti vaticani.

Il Pcc continua a dipingere la realtà cristiana nazionale basandosi sui numeri forniti dalle chiese ufficiali, come l'Acpc o il Movimento delle tre autonomie (il corpo di rappresentanza ufficialmente riconosciuto per i protestanti), come palesato dai numeri illustrati nel Libro blu delle religioni (2010), trascurando il fenomeno delle chiese sotterranee e clandestine, dei fedeli fai-da-te, e dei luoghi di ritrovo in rete. Diversi studi, stime e ricerche recenti, realizzate a diverso titolo da China Partner, dall'accademia cinese delle scienze sociali, dall'università normale della Cina orientale e dal Pew Forum on Religion & Public Life, concordano nel ritenere le dimensioni effettive della comunità cristiana comprese fra i 50 e i 130 milioni di persone 105 106.

Secondo Liu Peng, ricercatore dell'accademia cinese delle scienze sociali, le maggiori difficoltà che il regime ha nell'elaborazione di stime verosimili sul cristianesimo nazionale sono legate al fatto che la maggioranza dei cristiani frequenta chiese illegali o vive segretamente, nel privato, la propria fede, per via del timore di persecuzioni 107.

Nel 2014 Wang Zuoan, l'allora direttore dell'amministrazione statale per gli affari religiosi, in occasione del 60esimo anniversario del Movimento delle tre autonomie, evidenziò come i protestanti

¹⁰³Eliminate le scomuniche a sette vescovi illeciti. Costituita la nuova diocesi di Chengde per mons. Guo Jincui, AsiaNews, 22/09/2018

¹⁰⁴Marroni, C., Vaticano, firmato accordo con la Cina sulla nomina dei vescovi, Il Sole 24 Ore, 22/09/2018

¹⁰⁵Eleanor, A., Christianity in China, Council on Foreign Relations, 09/03/2018

¹⁰⁶Dong, L., Prayers from the past, Global Times, 18/07/2012

¹⁰⁷Vedi nota 5

potessero essere all'epoca dai 23 milioni ai 40 milioni, sebbene il Movimento contasse circa 20 milioni di iscritti 108.

Le statistiche provenienti dai leader delle comunità cattoliche e protestanti illegali descrivono il cristianesimo, nell'insieme, come una religione in fortissima crescita: 90-100mila battesimi cattolici annuali nel periodo 2004-2010, poi stabilizzatisi a circa 50mila l'anno, e circa 500mila battesimi annuali invece nelle denominazioni protestanti 109 110 111.

Dal 1949 al 2017 i cattolici sarebbero passati da 3 milioni a 12 milioni, mentre i protestanti da 1 milione a 60 milioni, sullo sfondo di una crescita esponenziale dell'interesse verso la figura di Gesù e del cristianesimo in generale 112. Seppure in mancanza di numeri ufficiali, è certo che il cristianesimo sia già oggi la seconda confessione più praticata del paese e che nel prossimo futuro la Repubblica Popolare Cinese potrebbe diventare il paese più "cristiano" del mondo, superando Stati Uniti e Brasile 113 114.

Rodney Stark e Xiuhua Wang, autori di "A star in the East: The Rise of Christianity in China" (2015), hanno studiato le dinamiche di sviluppo del cristianesimo e realizzato delle previsioni interessanti: i cristiani sarebbero aumentati fra il 1980

ed il 2015 da 10 milioni a 100 milioni, ossia registrando un tasso di crescita annuo del 7% 115.

Se questo tasso di crescita dovesse rimanere costante nel tempo entro il 2040 i cristiani potrebbero raggiungere quota 579 milioni, e l'aumento delle conversioni in ogni ceto (soprattutto negli ambienti medico, della giustizia, intellettuale ed accademico), il rinnovato proselitismo del Vaticano e dei missionari protestanti e il crescente interesse verso la figura di Gesù e del cristianesimo in generale sembrano confermare la tendenza anche nel lungo periodo.

Uno scenario simile è stato predetto anche da Fenggang Yang, professore di sociologia all'università Purdue, secondo il quale già nel 2010 ci sarebbero stati più protestanti nella Repubblica Popolare Cinese che in Brasile, 58 milioni contro 40 milioni. Fra il 2025 ed il 2030 i cristiani di ogni confessione dovrebbero aumentare da 160 milioni a 247 milioni, superando gli omologhi di Stati Uniti, Messico e Brasile 116.

Le ragioni che stanno rendendo possibile la cristianizzazione di uno degli ultimi baluardi dell'ateismo comunista sono numerose: la curiosità di conoscere una religione fortemente demonizzata e

¹⁰⁸Hongyi, W., China plans establishment of Christian theology, China Daily, 07/08/2018

¹⁰⁹Cina, oltre 48mila battezzati nel 2017, Vatican Insider, 16/02/2018

¹¹⁰Noble, W., Nearly 50,000 baptisms registered in China in 2017, says Vatican agency, National Catholic Reporter, 22/02/2018

¹¹¹Lam Sui-Ki, A., The decline of China's Catholic population and its impact on the Church, AsiaNews, 23/08/2016

¹¹²Catholicism in China losing ground amid surge in Protestantism, Fox News, 20/11/2017

¹¹³Griffiths, J., Bibles pulled from online stores as China increases control of religion, CNN, 05/04/2018

¹¹⁴Phillips, T., China on course to become 'world's most Christian nation' within 15 years, The Telegraph, 19/04/2014

¹¹⁵Bunderson, C., Why is Christianity growing so quickly in mainland China?, Catholic News Agency, 17/08/2015

¹¹⁶Vedi nota 13

repressa, la ricerca di risposte a quesiti esistenziali posti dall'entrata del paese nella modernità, la volontà di sottrarsi ad una cultura della vita incardinata sul materialismo e sulla dimensione terrena delle cose, il senso di appartenenza percepito nelle comunità sotterranee, la capacità degli insegnamenti evangelici di riempire il vuoto spirituale sentito da milioni di persone 117 118.

Il Pcc teme il potenziale destabilizzante di cui sono cariche le religioni, e l'ostilità manifesta nei confronti del cattolicesimo è dovuta anche alla consapevolezza del ruolo di Giovanni Paolo II nella caduta del blocco comunista. Se da un lato le diplomazie cinese e vaticana lavorano per la normalizzazione dei rapporti bilaterali, dall'altro subisce un'accelerata anche la repressione anticristiana. Dall'anno scorso non è più possibile trovare ed acquistare Bibbie sulle principali piattaforme di commercio elettronico presenti nel paese, come Amazon, JD e Taobao, mentre è invece aumentata la tiratura di Bibbie sinizzate, ossia modificate e private di elementi ritenuti contrari alla dottrina comunista, poi distribuite ai fedeli da parte delle chiese ufficiali 119.

Sono inoltre in aumento le demolizioni di

chiese sotterranee, l'allontanamento, la detenzione e la scomparsa di avvocati ed attivisti cristiani, i programmi di rieducazione per i membri del Pcc aventi convinzioni religiose, la rimozione di croci dai tetti delle chiese o da altri luoghi visibili pubblicamente, e le visite di ufficiali nelle case degli abitanti di regioni con significative minoranze cristiane per verificare la presenza di crocifissi, icone ed altri ornamenti cristiani alla quale segue la richiesta di sostituire il tutto con ritratti di Xi Jinping 120 121 122 123.

Nello scorso mese di settembre sono anche entrate in vigore nuove regolamentazioni sull'utilizzo di internet che hanno limitato l'accesso a siti web come AsiaNews e Vatican News, vietato l'evangelizzazione in rete, e introdotto l'obbligo per gruppi e movimenti cristiani presenti sul web di chiedere un permesso alle autorità per mantenere in attività i loro siti 124 125 126.

Conclusioni

La Repubblica Popolare Cinese è, per il Vaticano, un serbatoio enorme di anime da evangelizzare, ma nonostante il proselitismo sotterraneo e il forte interesse dei cinesi verso Gesù, i battesimi risultano ancora ridotti – se confrontati ad esempio con i numeri registrati dalle

¹¹⁷Vedi nota 4

¹¹⁸Magni, S., La lunga marcia del cristianesimo in Cina, La nuova bussola quotidiana, 30/03/2016

¹¹⁹Vedi nota 12

¹²⁰Rahn, W., In Xi we trust - Is China cracking down on Christianity?, DW, 19/01/2018

¹²¹Chinese Government Launches Campaign to “Bring Down Crosses”, FEBC, 10/06/2014

¹²²Pieranni, S., Il partito è l'unica chiesa, e Xi vara una nuova stretta sulle religioni, EastWest, 05/09/2018

¹²³Cina. Cresce la repressione delle chiese “sotterranee”, NEV, 13/09/2018

¹²⁴La Cina proibisce l'evangelizzazione su Internet, Aleteia, 18/09/2018

¹²⁵Zhicheng, W., Henan, Jiangxi, Zhejiang, avanza la sinicizzazione: croci bruciate, bandiere e slogan del Partito sulle chiese, Asia News, 28/08/2018

¹²⁶Pietro, P., ‘Silenzio impotente’, un sacerdote cinese e la censura dei siti cattolici, AsiaNews, 14/09/2018

varie denominazioni protestanti. Le ragioni del soverchiamento protestante sui cattolici sono molteplici: la diversa propensione alla natalità, la maggiore adattabilità del modello comunitario decentralizzato protestante alle trasformazioni urbane e alle migrazioni interne pianificate, ma anche una maggiore libertà di professione di fede rispetto ai cattolici, sui quali si focalizzano le principali campagne vessatorie anticristiane per via della loro fedeltà al Papa e dei rapporti turbolenti intercorrenti con la Santa Sede 127.

Xi Jinping sta tentando di normalizzare i rapporti con la chiesa cattolica da una posizione di forza, continuando simultaneamente a controllare in maniera pervasiva le comunità cristiane legali ed illegali; nonostante questo Pechino è diventato il maggiore produttore di Bibbie del mondo e i cristiani superano numericamente gli iscritti al Pcc, 100 milioni contro 89 milioni 500mila 128.

Entrambe le parti sono a conoscenza dei reali piani che guidano l'interesse dell'altro contraente, ma l'accordo provvisorio è conveniente sia per Pechino, che guadagnerebbe prestigio agli occhi del cattolicesimo nazionale e troverebbe un nuovo importante partner strategico in ambito internazionale anche in chiave antiamericana, ma soprattutto per il

Vaticano, che per la prima volta nella storia vedrebbe riconosciuta l'autorità del pontefice sui cattolici cinesi e potrebbe condurre con maggiore facilità le attività di evangelizzazione 129 130.

Sebbene sia vero che il cristianesimo sia destinato a diventare la prima religione del paese nelle prossime decadi, le strategie elaborate dall'internazionale protestante e del Vaticano per cavalcare questa trasformazione epocale si stanno già oggi scontrando con il piano di Xi Jinping per la sinicizzazione del cristianesimo, un ambizioso progetto mirante alla realizzazione di un cristianesimo cinese per i cinesi, mescolante elementi della dottrina ufficiale di partito agli insegnamenti evangelici e funzionalmente piegato alle esigenze e agli interessi nazionali 131 132 133.

¹²⁷Vedi nota 11

¹²⁸Vedi nota 19

¹²⁹Giansoldati, F., Vaticano-Cina, In dirittura d'arrivo lo storico accordo: cambierebbe il futuro della Chiesa, Il Messaggero, 14/09/2018

¹³⁰Sisci, F., Francesco e Xi Jinping, l'asimmetrica partita dei due imperatori, Limes, 09/07/2018

¹³¹Cervellera, B., Cattolici cinesi: la sinicizzazione è una trappola per bloccare la Chiesa e snaturare le religioni, Asia News, 22/08/2018

¹³²Vedi nota 24

¹³³Vites, P., Il piano per sottomettere la Chiesa a Pechino in 5 anni, Il Sussidiario, 02/06/2018

IL RICHIAMO DEL MATTONI: LA BOLLA IMMOBILIARE CINESE

Ad oggi, il 90% dei cinesi possiede una casa. Di fatto, la crescente spesa nel mattone non è motivata da ragioni abitative, bensì si compra per speculare. Ad aumentare è infatti l'acquisto di seconde e terze case.

Di Fabrizia Candido

LA PROPRIETÀ IMMOBILIARE IN CINA

Il sistema legale immobiliare è regolato dal Congresso Nazionale del Popolo e dai suoi comitati permanenti. Durante il periodo maoista erano le unità di lavoro, imprese statali, che fornivano la casa agli impiegati. In base alla Costituzione cinese del 1982, la proprietà urbana è rimasta di proprietà dello Stato. La legge di revisione della Costituzione del 12 aprile 1988, però, ha accolto il trasferimento del diritto d'uso della proprietà immobiliare. In base a ciò, oggi in Cina si distingue il titolo della proprietà dall'uso della stessa.

Il trasferimento del titolo di proprietà in Cina avviene, pertanto, sotto forma del trasferimento del diritto di usare la proprietà. Per acquistare un diritto d'uso della proprietà, l'acquirente deve firmare un contratto con l'autorità locale preposta e pagare una data quota. Il diritto è garantito per il termine stabilito dal contratto, che in genere varia dai 40 anni per uso commerciale, 50 anni per uso industriale e 70 anni per uso residenziale.

LO SVILUPPO IMMOBILIARE E L'AMPLIAMENTO DELLA BOLLA

Le protagoniste dell'attuale sviluppo immobiliare del Paese non sono le megalopoli come Pechino e Shanghai. Al contrario, l'attenzione è focalizzata sulle cosiddette città di "terzo livello" e "quarto livello". Si tratta di città il cui numero di abitanti si aggira attualmente intorno ai 3-4 milioni e in cui, si prospetta, si concentrerà il futuro aumento della popolazione, che secondo le stime raggiungerà 1.4 miliardi nel 2030, registrando un aumento del 4.0% rispetto al 2017.

Inoltre, sarà in queste città che si concentreranno due flussi di migranti interni: coloro che si muoveranno dalle campagne alle città in cerca di prospettive lavorative più allettanti, un fenomeno che va ormai avanti dal 1978, anno delle riforme di apertura e modernizzazione promulgate da Deng Xiaoping, e coloro i quali arriveranno dalle megalopoli come Pechino e Shanghai dalle quali, con l'obiettivo di decongestionarle, le autorità hanno allontanato i cosiddetti mingong, ovvero i lavoratori migranti arrivati dalle campagne. Ad essi le città di terzo e quarto livello offriranno, a differenza delle megalopoli, la possibilità di ottenere l'ambitissimo hukou urbano, il permesso di residenza che permette di accedere a servizi e diritti negati a chi possiede l'hukou rurale e riservati soltanto ai residenti di città.

Dunque palcoscenico dello sviluppo immobiliare sono proprio queste città di grandezza minore e le campagne ad esse circostanti, i cui suoli adibiti ad uso agricolo cambiano destinazione attraverso l'innalzamento di complessi alti decine di piani. Gli abitanti di questi terreni neourbanizzati vengono rimborsati con un compenso in denaro e con appartamenti nuovi, i quali

diventano, generalmente, poi fonte di reddito. Queste persone infatti diventano rentiers, ovvero aspettano che il valore dell'immobile salga per rivenderlo ed ottenere così profitti. E la certezza che il prezzo dell'immobile salirà sembra essere assai diffusa.

Di conseguenza, sono in tanti a rispondere al richiamo dell'investimento nel mattone. Nel primo semestre del 2018, gli investimenti in progetti di sviluppo immobiliare sono aumentati del 14% e le banche hanno aumentato la concessione di mutui del 20% nonostante in realtà le condizioni per accedere a un mutuo in Cina siano piuttosto stringenti ed almeno il 30% del prezzo d'acquisto debba essere pagato in contanti.

Ad ogni modo, se i prezzi continuano a salire è proprio perché le persone continuano ad investire nel settore immobiliare, cavalcando l'onda dell'urbanizzazione in crescita unita all'allentamento monetario. Ciò inoltre conduce al fenomeno delle "città fantasma", ovvero città i cui appartamenti sono per lo più vuoti: nessuno vuole viverci o affittarli, il loro fine è solamente speculativo.

I TENTATIVI PER RAFFREDDARE IL MERCATO

“Le case vengono costruite per essere abitate, non per la speculazione” ha affermato Xi Jinping durante il XIX Congresso del PCC lo scorso ottobre 2017. In realtà, la bolla immobiliare cinese non è una novità, le sue origini risalgono ai primi anni 2000 ed il governo ha condotto vari esperimenti nel corso degli anni per contenerla, allentando poi i controlli una volta che la situazione si fosse stabilizzata. Si tratta del cosiddetto sistema di “Home Purchasing Restrictions”: anticipi maggiori per chi compra più case, utilizzo della tassazione come incentivo o disincentivo a

comprare case in determinati posti, controllo dei flussi di denaro destinati alla costruzione e lotta alla corruzione, manovre attraverso cui il governo tenta di evitare squilibri eccessivi.

I governi municipali di Pechino e Shanghai nel 2017, ad esempio, hanno messo all'asta terreni pubblici con l'obiettivo di farli acquistare da società immobiliari che sviluppano progetti di solo affitto. Da parte loro, le banche hanno offerto linee di credito esclusive rivolte alle società costruttrici per finanziare i progetti di affitto. Lo scopo è quello di sviluppare concezioni abitative che siano alla portata di cittadini di basso reddito, una missione già fallita nel 2015 a causa di limitate supplies, corruzione e costi più alti delle aspettative.

Diversi sono stati, inoltre, nel corso degli anni, gli esperimenti di raffreddamento del mercato condotti in varie città cinesi, utilizzando formule diverse a seconda dei casi. I residenti della città di Zhengzhou, nello Henan, già in possesso di due proprietà ed i non residenti che ne posseggono una non potranno acquistare altre case di oltre 180 mq. A Chengdu, invece, nella provincia del Sichuan, in alcuni quartieri sarà permesso esclusivamente l'acquisto di una sola casa e chi ne vorrà comprare una seconda dovrà pagare il 40% del prezzo in contanti. Infine, a Jinan, nello Shandong, chi possiede già tre proprietà non potrà acquistarne altre e il pagamento per l'acquisto della prima casa comporterà un versamento in contanti del 30% del prezzo, rispetto al precedente 20%.

LA TASSA SULLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE

Al momento, il sistema economico cinese non concepisce l'esistenza di una tassa nazionale sulla proprietà immobiliare, ma in seguito alle dichiarazioni rilasciate poco dopo il XIX Congresso del PCC da Xiao Jie, al tempo

Ministro delle Finanze, sembrerebbe che la deadline per le procedure legislative e la rifinitura dei dettagli sia fissata al 2019. Ciononostante, nel 2011 sono stati condotti due diversi esperimenti nelle città di Shanghai e Chongqing. A Shanghai fu applicata un'aliquota dello 0,6% sul 70% dello stimato valore di mercato su tutte le case, ad eccezione della prima, possedute dalle persone ufficialmente registrate come residenti locali attraverso il sistema degli hukou. Vi erano delle esenzioni per le famiglie il cui spazio pro capite dell'appartamento era inferiore ai 60 mq, e l'aliquota scendeva allo 0,4% se il prezzo per mq della proprietà era inferiore al doppio del prezzo medio delle nuove case della città nell'anno precedente.

Chongqing ha mirato invece a restringere la domanda di proprietà di lusso, imponendo una tassa individuale ai possessori di ville ed altre proprietà residenziali in nove distretti urbani della città dove i prezzi delle case nuove sono maggiori di due volte rispetto al prezzo medio. Anche i proprietari non registrati come residenti locali erano coperti dalla tassa, la quale veniva riscossa con un'aliquota dello 0,5%, 1% o 2% del prezzo d'acquisto.

Ad ogni modo l'implementazione si è rivelata fallimentare, con un gettito fiscale piuttosto esiguo. Pertanto, non sono stati condotti altri esperimenti, nemmeno in altre città. Tuttavia, il Premier Li Keqiang ha rilasciato a gennaio delle linee guida per incoraggiare le autorità locali a trovare sistemi innovativi di allocazione delle risorse, includendo l'ipotesi di una imposta sugli immobili.

In molti Paesi, tra cui Singapore e gli Stati Uniti, l'introduzione di una tassa del genere ha determinato il controllo dei prezzi degli immobili. L'imposta mirerebbe a ridurre i possedimenti dei proprietari che detengono più case, il che aumenterebbe l'offerta immobiliare

a disposizione ed arginerebbe la speculazione che sta alimentando l'aumento dei prezzi. Ciò inoltre servirebbe a diminuire il profondo divario di ricchezza che caratterizza il Paese. Le autorità locali, però, si sono mostrate riluttanti, preoccupate che una tassa del genere possa impattare la domanda, ridurre il valore delle proprietà e raffreddare eccessivamente il mercato.

Secondo alcuni accademici, nel breve periodo il gettito fiscale raccolto sarebbe inferiore alle rendite derivanti dalla vendita degli immobili, andando a minare le finanze dei governi locali. I tentativi del governo per limitare la bolla hanno quindi incontrato resistenza, arrivando anche a proteste, a volte violente. Quindi, per ragioni di stabilità politica, "la casa non si tocca". Sorge spontaneo chiedersi se siano i cittadini a tenere in pugno il governo o viceversa. Probabilmente si può parlare di complicità, identificando nei maggiori investitori immobiliari proprio gli alti funzionari e definendo quindi la bolla immobiliare cinese come una "bolla garantita".

PERCHÉ LA QUESTIONE HA RISONANZA INTERNAZIONALE

Il mercato immobiliare cinese è di fondamentale importanza per la prosecuzione della crescita economica del Paese, nonostante si cerchi di indirizzare la crescita in altri settori come innovazione, nuove tecnologie, e prodotti ad alto valore aggiunto (si veda il piano "Made In China 2025").

Di fatto, però, il mercato immobiliare e delle costruzioni traina una serie di altri mercati: dall'acciaio alla plastica; dagli impianti di riscaldamento alle lampadine; dall'interior design ai sanitari. L'ipotesi che il mercato immobiliare cinese, i cui numeri come sempre quando si parla di Cina sono enormi, si possa

fermare, rappresenterebbe un vero e proprio disastro. Moltissime aziende, sia locali che straniere, ne risentirebbero fortemente. Si calcola che il 30% del PIL cinese dipenda dal settore immobiliare e che, citando il giornalista Gabriele Battaglia: “il mattone cinese sia la single asset class di maggiore impatto sul PIL globale, di cui rappresenterebbe circa il 2-3 per cento. Un suo crollo avrebbe ricadute pesanti anche a livello internazionale.”

In conclusione, per ora i prezzi delle case continuano a salire, aumentando la sproporzione rispetto alle possibilità dei cittadini che, pur di acquistare, si indebitano.

MOSQUEMETOO LE DONNE MUSULMANE DENUNCIANO GLI ABUSI SUBITI NEI LUOGHI DI CULTO

Modellato sulla famosa campagna #MeToo, l'universo femminile islamico ha lanciato l'hashtag #MosqueMeToo attraverso il quale centinaia di donne musulmane raccontano di abusi sessuali vissuti durante l'Hajj: il pellegrinaggio tradizionale a la Mecca, che costituisce il quinto pilastro dell'Islam. Una Tag Cloud analizza l'orientamento dell'hashtag su Twitter.

Di Suania Acampa

Modellato sulla famosa campagna #MeToo - lanciata a ottobre dello scorso anno e diventata virale per protestare contro le molestie alle donne a partire da quelle denunciate da decine di attrici e donne dello spettacolo - l'universo femminile islamico ha lanciato l'hashtag #MosqueMeToo attraverso il quale centinaia di donne musulmane raccontano di abusi sessuali vissuti durante l'Hajj: il pellegrinaggio tradizionale al Masjid al-Harām che costituisce il quinto pilastro dell'Islam, durante il quale fedeli svolgono pellegrinaggio a la Mecca, uno dei luoghi più sacri per i musulmani.

Nel febbraio 2018, una donna musulmana pakistana ha condiviso le sue esperienze su Facebook di abusi sessuali proprio durante questo periodo, il post è stato successivamente cancellato ma non prima che fosse visto da un numero sufficiente di persone per far sì che altre esperienze fossero condivise, rendendo il movimento virale. L'ondata di denunce si è estesa ben presto diffusa fra tutte le donne

musulmane che hanno subito abusi sessuali anche presso altri centri religiosi e in generale in luoghi santi in tutto il mondo, come accaduto nella moschea Jama Masjid in Nuova Delhi.

Principale rappresentante di #MosqueMeToo è Mona Eltahawy giornalista egiziana americana, che ha condiviso le sue esperienze di abuso sessuale risalenti al 1982 nel suo libro "Headscarves and Hymens: Why the Middle East Needs a Sexual Revolution" ritwittato dal popolo della rete usando l'hashtag #MosqueMeToo, rendendolo ben presto uno dei dieci principali trend di Twitter.

In molte delle esperienze condivise su Twitter, le donne raccontano di essere state toccate in modo inappropriato; sono circa due milioni di musulmani intraprendono l'Hajj ogni anno, creando enormi folle nella città santa della Mecca nelle quali le donne subiscono qualsiasi tipo di palpeggiamento. Non solo: moltissime donne in paesi come l'Iran, l'Arabia Saudita, l'Egitto e l'Afghanistan denunciano di essere ancora vittime di molestie sessuali e aggressioni nelle strade, nonostante indossino l'hijab.

Sul significato simbolico del hijab ci sono molte controversie, che vanno dalla manifestazione di una condotta di vita conforme alle pretese descrizioni coraniche che impongono modestia, al segno ostentato del rifiuto dell'occidentalizzazione e della globalizzazione determinata dall'Occidente, sono stati proprio i sostenitori di #MosqueMeToo a sfidare la convinzione che indossare l'hijab mantenga le donne al sicuro da aggressioni e molestie.



Mona Eltahawy è una giornalista freelance egiziana-

