



Il Visegrad Group nel contesto regionale: il dibattito con l'Ue, la questione dei migranti e le proiezioni internazionali

Marcello Ciola, Francesco Fusco

► To cite this version:

Marcello Ciola, Francesco Fusco. Il Visegrad Group nel contesto regionale: il dibattito con l'Ue, la questione dei migranti e le proiezioni internazionali. Franco Cardini. Il Visegrad Group nell'Europa Contemporanea, 1, Il Cerchio, 2018, 978 88 8474 536 1. <hal-03240886>

HAL Id: hal-03240886

<https://hal.science/hal-03240886v1>

Submitted on 28 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

I Quaderni di Domus Europa

Il Visegrad Group nell'Europa contemporanea



il Cerchio
Iniziative editoriali

Il Visegrad Group nell'Europa Contemporanea

Collana I Quaderni di Domus Europa n° 1/2018

Il Cerchio
iniziative editoriali

© 2018 Il Cerchio Srl

info@ilcerchio.it

www.ilcerchio.it

tutti i diritti riservati

ISBN: 978 88 8474 536 1

I Quaderni di Domus Europa

Collana di studi politici

1. Il Visegrad Group nell'Europa contemporanea (01/2018)

Comitato Scientifico: Franco Cardini (Direttore scientifico – Istituto Italiano di Scienze Umane), Francesco Mario Agnoli, (ex magistrato CSM); Mario Bertolissi, (Università di Padova); Luigi Copertino, (saggista, Master Enrico Mattei Università di Teramo); Aldo Ferrari, (Università di Venezia); Marcello Fracanzani, (Università di Udine e Corte di Cassazione); Laris Gaiser, (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano); Adolfo Morganti, (Istituto Superiore di Scienze Religiose “Alberto Marvelli”, Rimini); Adriano Nardi, (Università Federico II, Napoli); Velizar Sadovsky, (Austrian Academy of Sciences – Institute of Iranian Studies);

Comitato redazionale: Gennaro Grimolizzi (Direttore Responsabile), Maria Cristina Ceoldo, Marcello Ciola, Claudio Giovannico.

SOMMARIO

Introduzione - Laris Gaiser	5
-----------------------------------	---

PARTE PRIMA

Il ritorno dell’Austria-Ungheria. Riemerge un’altra Europa? - Adolfo Morganti.....	10
Il Visegrad Group nel contesto regionale: il dibattito con l’Ue, la questione dei migranti e le proiezioni internazionali - Marcello Ciola e Francesco Fusco.....	37
1918/2018 Geschichte und Zukunft - Carlo d'Asburgo.....	83
Esiste vita al di fuori dell’Euro? Il caso dei Paesi del “gruppo di Visegrad” - Filippo Burla.....	94
La fissità geopolitica della Bulgaria - Mirko Mussetti.....	105

PARTE SECONDA

Perché il Bitcoin non è vera moneta - Luigi Copertino.....	116
La fine del “Castrismo” - Roberta d'Onofrio	135
Dottrina classica della sovranità e contesto politico italiano - Dario Stefano Lioi.....	170
Il ’68 cinquant’anni dopo: un mito? - Paolo Sensini.....	197

La biblioteca di *Domus Europa*

Luigi Copertino, <i>Reddito Sociale Garantito, luci e ombre</i> , Chieti: Solfanelli Editore, 2018. A cura di Claudio Giovannico.....	208
Don Ennio Innocenti. <i>Statisti Cattolici Europei</i> . Roma: Sacra Fraternitas Aurigarum, 2017. A cura di Roberto De Albentis ...	218

Il Visegrad Group nel contesto regionale: il dibattito con l'Ue, la questione dei migranti e le proiezioni internazionali¹

Marcello Ciola^{} & Francesco Fusco^{**}*

All'interno dei confini dell'Unione Europea, il Gruppo di Visegrad (V4) costituisce un'area di cooperazione avanzata tra l'Ungheria, la Polonia, la Slovacchia e la Repubblica Ceca. Nasce nel 1991 a seguito del crollo del sistema sovietico che non solo aveva isolato questi Paesi rispetto al resto del mondo ma li aveva anche privati dei loro rapporti reciproci consolidati in secoli di accordi politici ma soprattutto commerciali. Se “ieri” il V4 rappresentava la speranza e l'ottimismo europeo (meglio forse dire dell'Unione Europea) per quanto concerne l'allargamento a est, oggi il Visegrad Group è il sintomo delle contraddizioni intra-europee. Queste ultime sono cresciute, probabilmente, in seguito a un allargamento frettoloso che ha messo in secondo piano la soluzione di alcune questioni politiche fondamentali di cui è

¹ M. Ciola ha curato i primi 4 paragrafi, F. Fusco dal paragrafo 5 al paragrafo 8. Introduzione e conclusioni sono state scritte congiuntamente.

^{*} Dottorando in Scienze Politiche all'Université Paris-Est e all'Université Catholique de Louvain. Vice-direttore del Centro Studi *Mediterranean Affaris*, cultore della materia in Storia contemporanea e Storia e teoria dei partiti politici italiani presso l'università LUISS Guido Carli, e di Storia Contemporanea presso l'Università Guglielmo Marconi di Roma.

^{**} Dottorando in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali all'Università di Campobasso. Cultore della materia in Storia contemporanea e Storia e teoria dei partiti politici italiani presso l'università LUISS Guido Carli, e di Storia Contemporanea presso l'Università Guglielmo Marconi di Roma.

necessario tenere conto se si vuole realizzare un sistema di cooperazione (e, sotto certi aspetti, di governo) “misto e complesso”² come quello europeo. Queste tematiche saranno elencate, descritte e rapidamente problematizzate in questo saggio. Tra queste troviamo: l’idea d’Europa del V4 e le relazioni con l’Unione europea, il ruolo nella/della Nato, i rapporti con il mondo russo contestualizzati nel sistema europeo, la sicurezza energetica, il dibattito sull’emergenza migratoria, e, infine, i rapporti dei suddetti paesi con la Turchia e con la Cina

1. Mitopoiesi del Visegrad Group

In verità, il Gruppo di Visegrad nasce come V3 sia nella sua essenza metastorica, che assume significato quasi epico, sia nel suo senso politico. Infatti, nel 1991 in occasione della firma del trattato costitutivo del V4 fu specificatamente scelta la città di Visegrad per richiamare il congresso omonimo del 1335 quando il re di Ungheria Carlo Roberto (Caroberto) d’Angiò riunì nella neo-capitale il re di Boemia Giovanni I e quello di Polonia Casimiro III per costituire una alleanza contro gli Asburgo dal carattere principalmente commerciale³ ma dai risvolti e obiettivi marcatamente politici⁴. I tre regni del congresso di Visegrad

² M. Telò descrive il sistema di governance europeo come un sistema di governo misto e complesso che include la dimensione democratica (rappresentata dal parlamento), tecnocratica (Commissione) e intergovernativa (Consiglio). Mario Telò, *Europe, a civilian power? European Union, global governance, world order*, (Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2006).

³ Finalizzata al raggio del mercato a commercio esclusivo (*staple port*) di Vienna che obbligava gli Stati del centro-est Europa a tariffe meno convenienti.

⁴ Nella prima metà del XIV secolo la casa regnante dei Luxembourg, quella di Giovanni I detto “il cieco”, era una delle più potenti (se non la più potente) del

avevano più o meno la medesima estensione degli Stati dell'odierno gruppo, con la sola differenza che l'Ungheria arrivava fino all'Adriatico, la Polonia era più contenuta ma non meno importante rispetto alla posizione geografica che ancora oggi occupa e il Regno di Boemia, facente parte dei territori della Corona boema, copriva complessivamente una vasta porzione di territorio compresa tra l'odierna Germania, Repubblica Ceca e Polonia. La posizione geografica condizionava i tre regni a indirizzare la loro strategia verso il centro politico dell'Europa che ieri era rappresentato dal Sacro romano impero germanico mentre oggi dalle istituzioni di Bruxelles e dalla "locomotiva tedesca". Si badi bene che non si tratta di un esercizio di comparazione storica estemporaneo, come tanti altri che vengono fatti sul Visegrad Group: una riflessione storica di questo tipo oltre che essere interessante è anche di primaria importanza in quanto richiamata direttamente dal sito ufficiale del V4. Nei prossimi paragrafi questa proiezione strategica del Visegrad verrà confermata anche e nonostante i cambiamenti politici del V4 dal 1991 a oggi.

Come detto, anche nel suo significato politico, il Gruppo di Visegrad nasce come V3: nel 1991 la Repubblica Ceca e la Slovacchia erano ancora unite in uno Stato federale. I tre Paesi, riuniti a Bratislava per la discussione della dichiarazione del '91, decisero al crollo dell'Impero sovietico di instaurare delle nuove forme di cooperazione economica, politica e culturale. Secondo la

Sacro romano impero germanico. Aveva diritti al trono di Polonia e infatti al congresso di Visegrad Casimiro III pagò lautamente il re di Boemia per rinunciare a questi diritti sul trono polacco, ma soprattutto temeva l'avanzata della casata regnante degli Asburgo che tramite una fitta rete commerciale e diplomatica stava insidiando la supremazia dei Luxembourg più di quanto stessero in quel periodo facendo i Wittelsbach di Baviera.

dichiarazione⁵ la medesima situazione storico-politica vissuta dai tre Paesi per decenni ha favorito la convergenza verso degli obiettivi comuni, quali:

- La piena restituzione dell'indipendenza, della democrazia e della libertà;
- L'eliminazione di qualsiasi aspetto (economico, spirituale, sociale) del regime totalitario;
- La costruzione di una democrazia parlamentare, di un moderno Stato di diritto, basato sul rispetto dei diritti umani e delle libertà;
- Creazione di una moderna economia di libero mercato,
- Pieno coinvolgimento nel sistema politico ed economico europeo, nonché nel sistema di sicurezza e di diritto europeo.

I tre Paesi si impegnavano al rispetto delle identità nazionali, culturali, religiose ed etniche (anche delle minoranze), pensando con sicurezza che tale obiettivo potesse realizzarsi nell'Europa unita che stava per costituirsi nel nuovo millennio, dove le culture e le identità nazionali sarebbero state mantenute contemporaneamente alla realizzazione di un sistema universale di valori umani.

Dopo la firma della dichiarazione avvenuta il 15 febbraio, i membri del V3, che diventarono quattro l'anno seguente, proseguirono singolarmente con gli sforzi per l'accesso alla futura Unione Europea riprendendo nel 1993 con gli incontri ufficiali del

⁵ "Visegrad Declaration 1991", *Visegrad Group*, 15 febbraio 1991. <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2>.

Gruppo per realizzare un'area di libero scambio che favorisse la circolazione di capitali, servizi e lavoro. Questa area di libero scambio si realizzò nel 1993 attraverso l'istituzione del Central european free trade agreement (Cefta). Dal 1994, invece, iniziarono gli sforzi per l'adesione alla Nato che i ministri della Difesa del V4 auspicavano in tempi brevi ma che gli Stati Uniti preferirono ritardare proponendo quattro Partnership for peace (Pfp) ai singoli Stati – che hanno tutti accettato nella prima metà del '94 come condizione preliminare alla piena adesione all'Alleanza atlantica. Fino al '98 sono stati questi i due binari su cui si sono mossi, soprattutto individualmente, i Paesi del V4. Nello stesso anno a Budapest un vertice trilaterale del V4 a cui mancò la partecipazione slovacca, decise un rilancio più coordinato dell'attività dell'organizzazione nella direzione di una più celere ricezione dell'*aquis* comunitario in materia economica, commerciale e politica.

Questa “seconda nascita” del V4 fissava elementi sostanziali di cooperazione tra gli Stati e un funzionamento più chiaro basato su una struttura inter-governativa. In questa occasione, formalizzata nel '99, il Visegrad Group ha assunto quella che ancora oggi è la sua particolare identità che sebbene influenzata in minima parte dai cambi di governo, è rimasta “costante nel tempo” se si considerano i contenuti delle dichiarazioni del V4 e il particolare punto di vista di chi li ha redatti.

Secondo la dichiarazione del '99⁶ il V4 si istituiva come polo politico fondamentale per la proiezione europea e Nato nell'Europa dell'est e nei Balcani: i Paesi si impegnavano a organizzare

⁶ "Contents of Visegrad Cooperation 1999", *Visegrad Group*, 14 maggio 1999, <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412>.

incontri regolari con la partecipazione non solo di politici ma anche di esperti. Inoltre, la battaglia contro l'immigrazione clandestina era già un argomento riguardante l'attività del Visegrad che, però, ha assunto un ruolo centrale solo a partire dalla crisi libica del 2011. Come aree fondamentali di cooperazione erano state indicate: ambiente, agricoltura, cultura, sviluppo economico e infrastrutturale e progresso scientifico e tecnologico. La struttura del V4, come detto, di tipo intergovernativo veniva confermata attraverso l'organizzazione d'incontri svolti a livello ministeriale con presidenza del gruppo a rotazione annuale dei Primi ministri (essendo tre Paesi V4 ancora oggi delle Repubbliche parlamentari fatta eccezione per il semi-presidenzialismo polacco).

2. Le relazioni tra V4 e l'Unione Europea: un matrimonio d'interesse

Fino al 2011, salvo rarissime occasioni che saranno menzionate più avanti, le relazioni tra il V4 e l'Unione Europea sono state ottime seguendo quella tendenza positiva che nella prima decade degli anni duemila stava riguardando tutti gli Stati membri dell'Ue. Il 6 aprile del 2000 una delegazione del V4 si recava a Bruxelles per intavolare i negoziati che avrebbero portato all'allargamento dell'Unione europea verso est: il dialogo con le istituzioni europee durò per qualche anno. All'inizio del 2001 i presidenti del V4 proposero un dialogo più coordinato tra tutti i Paesi che avevano condiviso il comunismo per intraprendere lo stesso cammino verso l'Europa unita di cui il V4 avrebbe rappresentato il raccordo

fondamentale tra est e ovest⁷; per il V4 il comunismo aveva rappresentato l'annichilimento non solo delle identità nazionali, sociali, religiose ed economiche ma anche dello stesso dialogo tra Stati vicini, mentre l'Europa era sinonimo di "unità nella diversità", una maniera per promuovere libertà nei commerci e democrazia nelle istituzioni senza compromettere la conservazione della propria cultura nazionale, obiettivo che i ministri della cultura del V4 volevano perseguire attraverso la tutela della integrità della lingua.⁸ Quasi simbolicamente, il Paese che si propose come mentore per l'accompagnamento del V4 in Unione Europea fu l'Austria (entrata nel 1995): nel giugno 2001 Vienna propose un incontro a Cracovia a cui partecipò anche la Slovenia per discutere la tabella di marcia che da lì a qualche anno avrebbe portato questi Paesi nell'Ue. Nella stessa occasione anche il Gruppo di Visegrad attuò una politica della "porta aperta" verso i Paesi della regione, invitando ufficialmente la Slovenia a prendere parte ai lavori del V4 anche attraverso il Fondo internazionale del Visegrad (Ifv, l'unica reale istituzione del Gruppo) istituito qualche anno prima con l'obiettivo di un armonioso e coordinato sviluppo della regione in ambito scientifico e infrastrutturale attraverso la realizzazione di progetti comuni⁹. Nel 2002, in pieno percorso di ricezione

⁷ "Statement of Presidents of the V4 States", *Visegrad Group*, 19 gennaio 2001, <http://www.visegradgroup.eu/2001/presidents-of-the-v4>.

⁸ "The Ministers will: 1) before and after accession to the European Union, promote jointly the maintenance of cultural identity and cultural traditions of each V4 country as means of protection against the commercialisation and globalisation of culture, 2) ensure preservation and enhancement of the national cultural heritage of V4 countries, including protecting the mother tongue as a phenomenon, in the European spirit of cultural diversity". "Ministers of Culture of the Visegrad Group Countries", *Visegrad Group*, 7 febbraio 2003, <http://www.visegradgroup.eu/2003/ministers-of-culture>.

⁹ "Statement | Prime Ministers Meeting in Krakow", *Visegrad Group*, 1 giugno 2001, <http://www.visegradgroup.eu/2001/prime-ministers-meeting>.

dell'*aquis* comunitario, vi fu la prima occasione di “critica” del V4 verso le politiche europee: in particolare, contro la decisione della Commissione di allocare molti meno fondi di sostegno all'agricoltura verso i futuri Stati membri rispetto quelli vecchi; per la Commissione a un minor “livello di integrazione” sarebbe corrisposto un minor sussidio economico ma questo, come sottolineato dal V4 avrebbe comportato l'istituzione de facto di una “membership di serie b” e, concludeva «the true European democracy should certainly include the genuine equality of all EU members»¹⁰. Quello dei benefici economici del mercato europeo (in questo caso dei sussidi europei) era uno dei due argomenti centrali al dibattito V4-Ue insieme a quello della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, anche a causa degli attentati dell'11 settembre e della conseguente politica internazionale americana. Il tema del terrorismo e della sicurezza ebbe un ruolo centrale nell'annuale incontro del V4+Austria tenutosi il 25 e 26 febbraio del 2004 che ebbe come output anche quello di un rinnovo delle linee guida del V4 in Europa e nella regione (firmate il 12 maggio). Oltre come interlocutore centrale per l'allargamento dell'Ue verso i Balcani occidentali, il V4 rilanciò l'idea di un ulteriore allargamento verso est includendo in prima battuta Ucraina e Bielorussia, sfruttando anche il momento favorevole nelle relazioni russo-europee. L'entusiasmo verso il processo di integrazione europea non si attenuò davanti al fallimento del cosiddetto Trattato

¹⁰ Al punto subito successivo il V4 ci teneva a tranquillizzare gli altri Stati dell'Ue che il loro ingresso in Europa e, in particolare nell'area Schengen (che sarebbe arrivato solo nel 2007) non avrebbe comportato alcun impatto negativo sul mercato del lavoro europeo, alludendo alla “sindrome dell'idraulico polacco” al centro del dibattito economico di quegli anni. "Joint Statement Adopted at the 8th Meeting of the Chairmen of Foreign Affairs, Defense and European Integration Committees of the Parliaments of the Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary Budapest", *Visegrad Group*, 1 febbraio 2002, <http://www.visegradgroup.eu/2002/joint-statement-adopted>.

costituzionale nel maggio/giugno 2005, bocciato da due referendum in Francia e Olanda, Paesi verso cui il V4 chiese un'azione concreta per affrontare i problemi nazionali che avevano portato alla vittoria del No. Cercando di ravvivare lo "spirito europeo", nello stesso periodo il Visegrad group stava intavolando negoziati con i Paesi dei Balcani e dell'est europeo; emblematica fu la "cena di lavoro" organizzata successivamente al meeting dell'11 luglio 2005 sulla cooperazione regionale a cui presero parte oltre al V4+Austria e Slovenia anche il ministro degli Affari Esteri ucraino Boris Tarasyuk il cui governo stava faticosamente uscendo dalla prima di una serie di crisi politiche che Kiev ha affrontato (e affronta ancora) nel nuovo millennio.

Dunque, con l'allargamento del 2004 l'auto-percezione strategica dei Paesi del V4 mutò: non solo un club di nazioni centroeuropee desiderose di entrare (soprattutto) nel mercato unico europeo ma anche un ponte strategico tra est, sud e Bruxelles per l'estensione e il consolidamento delle istituzioni europee. Certamente, la strategia non era solo finalizzata agli interessi dell'Ue ma anche agli interessi dei singoli Paesi del V4 che sugli investimenti esteri e sul comparto dei servizi pensavano di poter costruire il futuro di una economia nazionale florida, indipendente e di riferimento per i flussi da e verso l'Europa occidentale. Esattamente come nel 1335, allearsi insieme in una sorta di buffer-zone economica stava dando vita al progetto di influenzare Bruxelles e Berlino nelle loro attività economiche e, a cascata, anche in quelle politiche. E tutto sommato, considerando la crescita di questi Paesi e il fatto che insieme oggi rappresentano la quinta economia europea (quarta senza Regno Unito) e la dodicesima al

mondo¹¹, ci si può rendere conto delle potenzialità di questo progetto. Con il declino delle relazioni tra Ue e Russia, e tra quest'ultima e gli Stati Uniti iniziato già verso l'inizio del 2005, il V4 ha voluto una integrazione ancora più forte tra Europa e Usa inaugurando su questo tema un fitto dialogo con i Paesi baltici noto come V4+B3 o *Coalition for visa equality*. Questa cooperazione si è rafforzata ancora di più con la guerra in Georgia del 2008, ad oggi "punto di non ritorno"¹² delle relazioni russo-"occidentali", momento in cui il Visegrad voleva un allargamento dell'Unione europea in tutta la penisola balcanica fino alla Moldavia¹³, e nel Caucaso (fino al 2006 anche verso la Turchia¹⁴). Su questo il gruppo ha insistito per degli anni sfruttando prima nel 2009 la presidenza ceca del Consiglio col motto *Europe without border* e poi quella ungherese e polacca del 2010, per il V4 "l'anno dell'Europa centrale". Per contribuire alla politica estera di sicurezza e difesa dell'Ue, l'anno prima, in piena crisi georgiana, il V4 pianificò l'istituzione di un proprio European union battle group¹⁵ (Eubg) che nel progetto originale doveva essere pronto

¹¹ Johannes Hahn, "The Visegrád Group – Growth Engine of Europe", *International Conference*, (Budapest, 24 giugno 2014), http://ec.europa.eu/regional_policy/upload/documents/Commissioner/Speech-Visegrad-4-Ministerial-meeting-on-Cohesion_24062014.pdf.

¹² Un punto di non ritorno superficiale che si scontra con la durezza della realtà della politica e della necessaria reciprocità tra mondo russo e mondo europeo e occidentale.

¹³ "Visegrad Group Ministerial Statement on the Western Balkans", *Visegrad Group*, 22 ottobre 2010, <http://www.visegradgroup.eu/2010/visegrad-group>.

¹⁴ "Declaration of the Prime Ministers of the Visegrad Countries", *Visegrad Group*, 10 ottobre 2006, <http://www.visegradgroup.eu/official-statements/documents/declaration-of-the>.

¹⁵ Si tratta di un'unità militare interforze di risposta rapida in caso di crisi non solo all'interno ma anche all'esterno dei confini europei. L'unità rimane operativa per sei mesi e può essere ricostituita l'anno seguente. L'iniziativa nasce nel 2005 ma raggiunge una piena capacità operativa nel 2007. Per saperne di più: «EU Battlegroups - EEAS - European External Action Service - European

nella prima metà del 2015.¹⁶ Questo si inserisce anche, come si vedrà successivamente, nel quadro di grave crisi energetica vissuto dal V4 nel 2010 che ha portato l'argomento della sicurezza e diversificazione energetica europea al centro delle dichiarazioni del gruppo di quell'anno.

2.1. Il declino delle relazioni politiche per la tutela di quelle economiche

Con l'avanzare della crisi economica e la scintilla delle "primavere" arabe, Il gruppo di Visegrad ha manifestato le prime preoccupazioni circa il sistema finanziario europeo e la possibilità che questo potesse abbandonare le zone meno sviluppate dell'Unione sfavorendo la coesione europea.¹⁷ Nonostante il problema fosse (ed è ancora) strutturale¹⁸, secondo il Visegrad «European Union and the international community can furthermore contribute to economic and financial stabilization through further steps towards free trade».¹⁹ Quest'ultima dichiarazione fu fatta di concerto con la Germania con cui negli anni successivi fu instaurato un continuo dialogo su molteplici questioni, tra cui la politica estera europea e quella economica. Nel primo caso,

Commission», EEAS - European External Action Service, consultato 5 luglio 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/33557/EU-Battlegroups.

¹⁶ "Joint Communiqué of the Ministers of Defence of the Visegrad Group", *Visegrad Group*, 12 aprile 2007, <http://www.visegradgroup.eu/2007/joint-communicue-of-the>.

¹⁷ "Visegrad Group Presidency Communication on Multiannual Financial Framework", *Visegrad Group*, 14 ottobre 2011.

¹⁸ Un problema legato al funzionamento e alla natura statutaria stessa di alcune istituzioni.

¹⁹ "Common Declaration of Germany and the Visegrad Group on the EU Southern Neighbourhood Policy", *Visegrad Group*, 3 marzo 2011, <http://www.visegradgroup.eu/2011/common-declaration-of>.

preoccupazione comune era da un lato sanzionare il governo libico di Gheddafi per l'uso sconsiderato della violenza sui manifestanti ma dall'altro evitare un afflusso sconsiderato di immigrati libici sul suolo europeo.²⁰ Nel caso della politica economica europea, l'allargamento verso est rimaneva la principale priorità e la crisi ucraina del 2014 ha dato il colpo di grazia all'ottimismo del Visegrad a proposito di un possibile dialogo russo-europeo: in quell'anno la conclusione dell'Accordo di associazione e libero scambio euro-ucraino rappresentò il centro dell'attività politica del Visegrad con un'azione di lobbying sulle istituzioni europee e occidentali senza precedenti per quanto riguarda la quantità di documenti prodotta e il tenore dei loro contenuti.²¹ Sebbene l'operazione militare non è mai stata sul tavolo, la posizione del V4 è stata sempre in linea con quelle europee e, in particolar modo, con quella di Francia e Germania promotori insieme alla Russia degli accordi di Minsk (I e II). La cooperazione politica ed economica con gli Stati del Baltico (Nb8) e con l'Ucraina è stata spinta in particolar modo dalla Polonia, desiderosa di aprire il suo confine orientale al vicino ucraino e di allargare la cooperazione europea sul tema della sicurezza e della difesa ufficializzando l'operatività del V4 Eubg nel primo semestre del 2016 e poi nel primo semestre del 2019²² (a cui ha partecipato nel 2016 e quasi certamente parteciperà nel 2019 anche l'Ucraina). Sul fronte balcanico, lo sforzo del Visegrad di interrompere gli ingenti flussi migratori verso l'Europa centrale si conciliava con l'idea dell'inclusione di Macedonia, Serbia, Albania, Montenegro e

²⁰ Ibidem.

²¹ Si possono facilmente recuperare questi documenti sul sito del Visegrad Group alla voce "calendar - 2014" <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2014>.

²² In entrambi i casi, la Polonia è alla guida del battle group.

Bosnia all'interno dell'Ue²³ per una migliore difesa dei confini esterni di Schengen, argomento di primaria importanza ancora oggi.²⁴ Su questo il V4 ha cercato una sponda utile in Turchia, grande attore politico nella questione migratoria con cui il V4 ha cercato di mantenere toni meno accesi rispetto a quelli di Austria e Germania nei confronti del Presidente turco Erdoğan.²⁵

Negli ultimi due anni, la linea politica del V4 verso l'Ue ha seguito le direttrici segnate nel 2014:

- Far fronte alla crisi migratoria, come si vedrà nel paragrafo 6, con la difesa dei confini esterni di Schengen e una azione concreta nei Paesi di partenza per e transito verso l'Ue;
- Preservare il mercato europeo rispettando le quattro libertà fondamentali su cui esso si fonda (persone, capitali, servizi e beni) e tentare di allargare/implementare questa realtà a Ucraina, Moldavia, Armenia, Azerbaigian, Georgia per poi pensare anche alla Bielorussia²⁶ (con cui Polonia ha un

²³ "Joint Declaration of Ministers of the Interior", *Visegrad Group*, 19 gennaio 2016, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of>.

²⁴ "V4 Countries Progress in Defence Cooperation", *Visegrad Group*, 18 dicembre 2015, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/v4-countries-progress-in>. Le dichiarazioni sull'allargamento nei Balcani sono disponibili anche su altri documenti degli stessi anni: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/the-visegrad-group-joint>

²⁵ "V4 and Turkey: Shared Interest in Regular Dialogue", *Visegrad Group*, 14 maggio 2015, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/v4-and-turkey-shared>.

²⁶ "Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group on the Occasion of the Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the V4 and the Eastern Partnership Countries", *Visegrad Group*, 4 settembre 2017, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-statement-of-the-170904>.

buon rapporto²⁷ mentre, al contrario, paiono evidenti i dubbi della Repubblica Ceca²⁸);

- Recupero dello “spirito di Roma” circa le finalità e l’azione politica europea: le nuove sfide interne ed esterne all’Ue sono superabili solo se si preserva la coesione europea nel rispetto del valore della diversità²⁹; da questo punto di vista «Instead of endless theoretical debates on “more Europe” or “less Europe” we need to focus on “better Europe”. The Union should focus on practical restart of convergence. We should, therefore, make sure the Union uses the key instruments to this end: cohesion, boosting investment, supporting innovation, completing the digital and energy single market, promoting free trade and free movement, and strengthening a resilient labour market bringing sustainable jobs»³⁰; Va comunque tenuto conto che sia nel quadro Ue che in quello Nato il V4 sostiene l’applicazione del principio di condizionalità (interna) per tutelare lo slancio e la credibilità delle due istituzioni ma in maniera più flessibile: se si tratta di adempiere a programmi economici, la condizionalità deve essere applicata solo ad aspetti economici e non politici (non è opportuno in sostanza andare a porre come condizionalità riforme che riguardano temi etici quando è in gioco lo sblocco di fondi strutturali

²⁷ Nonostante qualche problema relativo alla minoranza polacca in Bielorussia.

²⁸ "Czech MEPs Protest against Lukashenko Being Invited to EaP Summit", *Visegrad Group*, 23 novembre 2017, <http://www.visegradgroup.eu/news/czech-meps-protest>.

²⁹ "V4 Statement on the Future of Europe", *Visegrad Group*, 26 gennaio 2018, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/v4-statement-on-the>.

³⁰ "Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries: Towards Union of Trust and Action", *Visegrad Group*, 28 giugno 2016, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160629>.

per riforme economiche). Per questa ragione il V4 è rimasto compatto contro le sanzioni che Bruxelles aveva proposto a danno della Polonia per le sue riforme interne – e ugualmente farebbe se le stesse contromisure venissero paventate contro altri suoi Stati membri, come l'Ungheria;

- Implementare l'integrazione nel campo della sicurezza attraverso il V4 Eubg (con l'obiettivo di renderlo una struttura militare permanente del V4), l'implementazione della Pesco (dove c'è da registrare una scarsa partecipazione dei Paesi del V4 nei primi progetti di cooperazione approvati) e l'integrazione Ue-Nato.

Su quest'ultimo punto è bene soffermarsi in quanto nel settore della difesa e della sicurezza e quando si tratta il tema della proiezione geopolitica europea, all'interno del V4 la Nato e gli Stati Uniti (soprattutto per la Polonia) assumono un particolare rilievo.

3. La percezione della difesa e della sicurezza comune fuori e dentro la Nato

Il 12 marzo 1999 in occasione del “quarto allargamento” della Nato, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca entrano a far parte dell'Alleanza. La Slovacchia venne esclusa in quanto considerata non democratica da molti degli Stati membri.³¹ Fino alla quinta estensione nel 2004, il V4 ha favorito l'adesione della Slovacchia e sponsorizzato le politiche della Nato nei Balcani, in Europa

³¹ Alexandra Gheciu, *NATO in the New Europe: The Politics of International Socialization after the Cold War*. (Palo Alto: Stanford University Press, 2005), <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=3037512>.

orientale e nella lotta anti-terrorismo: argomenti centrali erano il «riconoscimento del successo» delle operazioni in Kosovo e in Afghanistan, la piena fiducia nel dialogo Nato-Ucraina e Nato-Russia e la proposta di un più attivo coinvolgimento dell'Alleanza anche nella guerra in Iraq del 2003 soprattutto in funzione di *state building* e *peace keeping*.³² Come nel caso dell'allargamento dell'Ue, nella fase successiva al 2004, con l'adesione dei Paesi baltici più Slovacchia, Slovenia, Bulgaria e Romania, il V4 aveva assunto una posizione centrale rispetto al nuovo contesto strategico, continuando a sostenere negli anni seguenti la "politica della porta aperta" della Nato nei confronti dei Paesi dell'ex blocco sovietico³³. Su questo punto, un particolare feeling venne a costituirsi con i tre Paesi baltici, con cui ancora oggi il V4 condivide l'impostazione strategica e gli sforzi militari, economici e politici per assicurare l'effettività del corridoio "Adriatico-Baltico" della Nato e il mantenimento, nella massima trasparenza, delle capacità militari davanti al riarmo delle potenze emergenti ivi compreso quello russo per quanto riguarda le armi nucleari tattiche.³⁴ Dal summit di Chicago del 2012 è possibile rilevare anche una maggiore partecipazione del V4 nel quadro delle esercitazioni militari della Nato e su un'ampia lista di progetti di sviluppo comuni soprattutto su addestramento piloti (aerei ed

³² "Joint Statement | 11th Meeting of Chairmen of the Foreign Affairs Committees, Defence and Security Committees and European Union Affairs Committees of the Parliaments of V4".

³³ In particolare Ucraina e Georgia. "Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries", *Visegrad Group*, 23 aprile 2008, <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the>.

³⁴ "Declaration of the Visegrad Group—Responsibility for a Strong NATO", *Visegrad Group*, 18 aprile 2012, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/declaration-of-the>.

elicotteri), controllo dello spazio aereo e cyber security.³⁵ Se da un lato il V4 vuole usare l'integrazione europea in materia di sicurezza e difesa come uno strumento di proiezione politica e incremento delle proprie capacità soprattutto tecnologiche, dall'altro la Nato è lo strumento scelto per la modernizzazione e implementazione delle capacità operative (*smart defence*) raggiungibile attraverso l'aumento del budget per la difesa al due per cento del Pil, obiettivo raggiunto solo dalla Polonia già nel 2016 ma su cui vi è un tangibile sforzo da parte di tutti i membri del V4.³⁶

Gli ultimi due anni di presidenza polacca e ungherese del V4 non hanno rilevato grosse modifiche del piano di sicurezza e difesa del gruppo.³⁷ Quello che è cambiato è il contesto regionale e internazionale: la Brexit ha portato alcuni membri del V4 a preservare la collaborazione non solo economica con Londra. La Polonia, ad esempio, nel dicembre 2017 ha firmato con il Regno Unito un trattato bilaterale a scopo difensivo soprattutto in chiave anti-russa³⁸ mentre gli altri Stati membri hanno ribadito comunque la fondamentale importanza di Londra nel comparto dell'intelligence e della cyber security: a tal proposito, la presidenza ungherese 2017/2018 ha già predisposto un programma

³⁵ "Joint Communiqué of the Ministers of Defence of the Visegrad Group", *Visegrad Group*, 7 maggio 2012, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2012/joint-communique-of-the->

³⁶ Dati Nato reperibili al seguente link: <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/03/10/how-much-do-nato-member-nations-spend-on-defense/>.

³⁷ "Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Defence", *Visegrad Group*, 29 marzo 2018, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/joint-communique-of-the-180329>.

³⁸ Annabelle Dickson, "Poland and UK to sign joint defense treaty as May visits Warsaw", *Politico*, 20 dicembre 2017, <https://www.politico.eu/article/poland-uk-defense-treaty-as-may-visits-warsaw/>.

post-Brexit V4+UK relations.³⁹ L'elezione di Trump ha anche condizionato gli equilibri interni del V4: alcuni Paesi come la Polonia hanno accolto l'elezione di Trump come un'ottima occasione di assumere una maggiore importanza all'interno della Alleanza e dell'Unione europea⁴⁰, e come un alleato per l'ulteriore ridimensionamento dell'influenza russa in Europa orientale; altri Paesi come la Repubblica Ceca e l'Ungheria hanno invece analizzato l'evento su basi completamente opposte: una distensione verso Mosca, più margini di manovra in Ue, soprattutto sulla questione dei migranti, in virtù di un maggiore potere negoziale verso Berlino. In ambito della sicurezza e della difesa comunque l'atteggiamento di Trump verso l'Unione ha in ogni caso permesso al Visegrad di esaltare i risultati politici, economici e operativi raggiunti nell'ambito della sicurezza e della difesa nel corso di questi anni rispetto invece a un sostanziale disimpegno degli altri Paesi europei (Francia esclusa).

4. I difficili rapporti con la Russia e le sue implicazioni

Da quanto scritto finora se ne potrebbe ricavare la diretta conseguenza che il V4 sia barricato dietro posizioni anti-russe. Non è così semplice: come per le reazioni avute successivamente l'elezione di Donald Trump, anche per quanto concerne le relazioni verso la Russia le posizioni all'interno del Visegrad sono differenti. Questo, come anche analizzato nel seguente paragrafo, è dovuto a

³⁹ "2017–2018 Hungarian Presidency", *Visegrad Group*, 11 luglio 2017, <http://www.visegradgroup.eu/documents/2017-2018-hungarian/20172018-hungarian>.

⁴⁰ La Polonia si è proposta come "mediatore" tra Stati Uniti e Ue per quanto riguarda la questione delle sanzioni all'Iran.

questioni di dipendenza soprattutto energetica e, in misura molto minore, economica. Si può affermare con certezza che fino a quando le relazioni tra Europa, Stati Uniti e Russia procedevano in maniera serena e con buone prospettive, anche il V4 sosteneva questo andamento positivo, soprattutto (come già scritto) in previsione di un allargamento di Nato e Ue verso Ucraina, Moldavia, Caucaso e Bielorussia con possibilità di forum di cooperazione “a tre” anche con Mosca. Questo andamento dei rapporti è durato più o meno fino alla guerra in Iraq per poi rompersi del tutto circa dieci anni fa, nel 2008, allo scoppio della guerra in Georgia. Nel già citato documento del primo maggio 2004, si può leggere (piuttosto esplicitamente) che anche durante la crisi di Kiev di quell’anno, la cosiddetta Rivoluzione arancione, l’ottimismo verso il futuro degli scambi politici ed economici Ue-Russia permaneva. D’altronde, è bene ripeterlo, uno dei principali scopi del V4 era esattamente quello di porsi come centro dei traffici tra Europa e Asia, Russia in particolar modo. Qualcosa cambiò a causa della reazione russa al terrorismo ceceno che stava facendo traballare da più di un decennio il Caucaso del nord e aveva lentamente deteriorato anche le relazioni con la Georgia. Le preoccupazioni del V4 su questo tema, già dal 2006, non si discostavano da quelle espresse dall’Unione europea, tramutate poi in ferme condanne in occasione delle operazioni militari russe del nove agosto in reazione alle ostilità georgiane del giorno precedente e dell’incapacità dell’Onu di trovare un accordo sul conflitto. Infatti, già in occasione dell’avvicinamento euro-moldavo del 2007, il V4 aveva chiesto alla Federazione russa di abbandonare le sue posizioni in Transnistria come discusso nel

format di dialogo europeo 5+2 e come annunciato dalla stessa Mosca nel summit Osce del 1999.⁴¹

Nello stesso periodo, come è stato già scritto nel paragrafo 2 e come sarà meglio approfondito nel prossimo paragrafo, il V4 inizierà la sua pressione per la differenziazione energetica in Europa, troppo dipendente (ancora oggi) dalle forniture di gas russo. L'evento che deteriorò le relazioni tra il V4, Polonia in particolar modo, e la Russia ebbe luogo il 23 novembre del 2008, quando il convoglio che scortava il presidente georgiano Mikheil Saakashvili e l'omologo polacco Lech Kaczynski fu bersagliato da colpi di mitra durante una visita in Sud Ossezia. I problemi derivati da questo conflitto da un lato impedirono l'accesso della Georgia alla Nato⁴² ma dall'altro aumentarono le pressioni del V4 affinché l'Ue e la Nato agissero per strappare la Georgia alla pressione russa cercando di coinvolgerla quanto più possibile nei programmi "occidentali". Il V4 da questo punto di vista ha trovato buone sponde in Europa e oltreoceano ma non sufficienti a superare il basso profilo tedesco, soprattutto dei governi Merkel, su questo aspetto delle relazioni euro-russe.

Con la guerra civile ucraina del 2014, un altro duro colpo è stato inferto alle relazioni est-ovest, con il V4 che da quel momento ha sempre sostenuto gli accordi di Minsk e l'integrità territoriale ucraina, condannando senza ritrosie l'annessione russa della Crimea. Fin qui il plot sembrerebbe chiaro e lineare ma ci sono alcuni problemi che neanche tanto sottotraccia stanno lentamente crescendo sul fronte interno del V4: questi problemi

⁴¹ "Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group", *Visegrad Group*, 25 ottobre 2007, <http://www.visegradgroup.eu/2007/joint-statement-of-the>.

⁴² Nonostante il supporto dell'ex Segretario generale Jens Stoltenberg (2017).

lasciano trapelare una spaccatura che vede da un lato i tre “piccoli” del gruppo e dall’altro la Polonia. Per esempio, la politica ungherese di difesa delle proprie minoranze all’estero ha causato l’incrinatura dei rapporti tra Kiev e Budapest: la prima accusata, non a torto, di applicare delle politiche discriminatorie verso le proprie minoranze. Questo genere di politica è ovviamente indirizzata verso la “minoranza” russa sul suolo ucraino ma colpisce inevitabilmente anche quella ungherese; per questo Peter Szijjarto, ministro degli Esteri ungherese, ha promesso il veto all’ingresso dell’Ucraina nella Nato fintanto che Kiev non avrà risolto la situazione.⁴³ Il leggero miglioramento delle relazioni tra Budapest e Mosca è stato la conseguenza di tutto questo. La Repubblica Ceca ha assunto posizioni simili ma più variegate a causa della complessa situazione politica. Il presidente social-democratico⁴⁴ vorrebbe il riconoscimento dell’annessione della Crimea e la fine delle sanzioni verso Mosca, mentre il governo di coalizione (social democratici e popolari) guidato da Andrej Babiš sostiene il riavvicinamento euro-russo in maniera meno radicale. Medesime posizioni sono quelle del neo-premier slovacco Peter Pellegrini che ha sottolineato l’inutilità delle sanzioni europee verso la Russia e rimandato l’acquisto dei caccia F-16s americani che avrebbero dovuto rimpiazzare i Mig-29 russi. Vi è, invece, la posizione diametralmente opposta polacca che vorrebbe confermare le sanzioni alla Russia (e anche all’Iran) e impedire che il ponte economico/energetico Berlino-Mosca si saldi ancora di più – cosa che ridurrebbe il potere negoziale di Varsavia. Per il

⁴³ "Szijjarto: Ukraine Preparing 'third Blow' against National Minorities", Visegrad Group, 24 aprile 2018, <http://www.visegradgroup.eu/news/szijjarto-ukraine>.

⁴⁴ La Repubblica Ceca è una repubblica parlamentare, da qualche anno il presidente è eletto direttamente dal popolo ma comunque ha un ruolo di garante all’interno del quadro politico ceco, dove il potere risiede nelle mani del governo.

ministro degli Esteri polacco Jacek Czaputowicz l'eventuale riduzione delle sanzioni europee alla Russia è condizionato dal risultato dell'incontro Trump-Putin di fine luglio 2018.⁴⁵

Le relazioni con Mosca potrebbero seriamente mettere in difficoltà il V4: considerando anche le aperture del gruppo verso altri Paesi dell'area balcanico-baltica, sul "fronte russo" l'unico tema su cui il V4 riesce a esprimere un'unica e convinta posizione è quello della diversificazione energetica, in linea, per altro con i programmi dell'Ue e di diversi Stati membri tra cui l'Italia.

5. Sicurezza Energetica.

Per ciò che riguarda l'ambito energetico, a seguito dell'invasione russa della penisola di Crimea (2014), si è reso evidente che Mosca non è a suo agio con la perdita di peso geopolitico nell'Europa dell'Est, in special modo in quella che essa considera una esclusiva zona di influenza. Nello specifico, Kiev ha tentato di inaugurare un nuovo corso politico, in merito al quale l'amicizia con Mosca non risultava essere più il perno fondante della propria politica estera, fatto in sé evidente considerando l'avvicinamento progressivo dell'Ucraina sia all'Unione Europea sia, molto più cautamente, alla Nato. L'atteggiamento del paese "fratello" ha ingenerato ampie preoccupazioni in seno al Cremlino, che doveva improvvisamente confrontarsi con uno Stato, fino a poco tempo prima considerato parte integrante dell'impero moscovita e della cultura russa, potenzialmente ostile ai suoi

⁴⁵ "Czaputowicz: Certain Concerns over Trump-Putin Meeting Justified", *Visegrad Group*, 3 luglio 2018, <http://www.visegradgroup.eu/news/czaputowicz-certain>.

confini. La possibile espansione dell'Ue e della Nato ha spinto il presidente Putin ad esercitare una serie incrementale di pressioni volte a bloccare lo slittamento filo-occidentale dell'Ucraina.

La politica energetica si colloca a pieno titolo nell'alveo degli strumenti utilizzati da Mosca per conservare il proprio incontrastato dominio sullo spazio ex-sovietico. Essa è stata impiegata inizialmente per limitare l'export russo di gas verso l'Ucraina, alla quale era venduto a prezzi anche di molto inferiori a quelli di mercato, in ragione della vicinanza culturale, storica e politica tra i due paesi. L'Europa si è trovata perciò esposta dinanzi all'uso della politica energetica in funzione di strumento di potere geopolitico. Ciononostante, la reazione degli Stati membri dell'Unione, dinanzi all'aggressività del Cremlino, è stata differente, poiché diversi sono gli interessi e le modalità che legano i singoli Stati alla Federazione Russia. Molteplici interconnessioni, di tipo energetico soprattutto, caratterizzano i rapporti tra Europa e Russia, impedendo l'adozione di fatto di una risposta univoca alle prospettive neoimperiali – o postimperiali – di Vladimir Putin. Difatti, se le sanzioni economiche comminate a Mosca sono state un prezzo ragionevole da pagare al fine di ribadire la contrarietà e il disappunto di Bruxelles circa la questione ucraina, le stesse non erano misure adatte ad impedire l'adozione di una serie di “contromisure” da parte russa, culminanti nella decisione di bloccare del tutto l'export di gas naturale verso Kiev. Ciò ha causato non poche difficoltà a diversi paesi dell'Unione, dipendenti dal gas russo che transitava in massima parte dall'Ucraina medesima. Peraltro, le esportazioni gassiere russe avevano già subito un arresto negli anni 2008-2009, a causa di controversie tra la russa Gazprom e l'azienda di Stato ucraina Naftogaz, alterando

in modo significativo la fornitura di combustibile destinata ai mercati dell'UE.

Posti dinanzi all'uso della leva energetica quale arma strategica, alcuni leader europei hanno iniziato a premere per una diversificazione delle fonti di approvvigionamento. Tra di essi, il primo ministro polacco Donald Tusk rilanciò l'idea di una "Unione Energetica", consistente nella creazione di una cornice giuridica unica per l'UE riguardante il commercio (l'importazione) di gas naturale⁴⁶. Qui si verifica una prima differenziazione: da un lato gli Stati baltici e il gruppo di Visegrad vedevano nell'Unione Energetica un modo per indebolire il monopolio russo, depotenziando l'uso delle esportazioni gassiere quale strumento di influenza geopolitica; dall'altro, gli Stati occidentali e settentrionali dell'Unione ritenevano che il progetto di Unione Energetica potesse irrobustire il processo di de-carbonizzazione e favorire il raggiungimento di una più elevata efficienza energetica, sia nei costi che nelle ricadute ambientali. La diversità di opinioni si spiega sia in ragione della storica rivalità fra i paesi dell'Europa orientale e la Russia, sia tenendo conto che i membri occidentali hanno già avviato una loro propria diversificazione delle importazioni gassiere.

Anche all'interno dello stesso gruppo di Visegrad la Polonia e la Repubblica Ceca sono in grado di attingere a fonti alternative, grazie rispettivamente al terminale portuale di Świnoujście di gas liquido e all'accesso alla rete energetica dell'Europa occidentale, laddove invece Ungheria e Slovacchia sono costrette a fare

⁴⁶ Natalia Slobodian et al., *Single gas market and energy security in the Visegrad states: models, challenges and perspectives*. Varsavia: National Center for Strategic Studies, 2016, p. 13.

affidamento sulle importazioni russe, data la mancanza di corridoi infrastrutturali adatti⁴⁷. Una soluzione, che è potenzialmente in grado di armonizzare la distribuzione di gas liquido per il gruppo di Visegrad limitando la sua esposizione alla capacità di ricatto russo, potrebbe ritrovarsi nel completamento di un secondo centro per l'approvvigionamento di gas liquido sito nell'isola croata di Krk (Veglia) e alla successiva realizzazione di un corridoio gasiero che connetta la regione baltica con quella adriatica, il cosiddetto corridoio Nord-Sud⁴⁸. Quest'ultimo è una priorità per i paesi di Visegrad, in quanto permetterebbe ad essi di contare su un gasdotto che insista sui propri territori nazionali, alimentato da gas liquido importato direttamente sul territorio dell'Unione Europea. Chiaramente, oltre a subire meno le macchinazioni del Cremlino, una volta completato il corridoio Nord-Sud – che dovrebbe essere operativo entro il 2022⁴⁹ – gli Stati di Visegrad godrebbero altresì di un maggior peso contrattuale con il colosso Gazprom, risultando ciò nella negoziazione di prezzi più favorevoli, senza abbandonare il mercato russo completamente ma raggiungendo una più alta efficienza del mercato energetico dell'Europa orientale⁵⁰.

I paesi di Visegrad potrebbero inoltre diversificare maggiormente le proprie forniture energetiche mediante il c.d. Tap – Trans Adriatic Pipeline – il cui completamento previsto per il

⁴⁷ Natalia Slobodian, "Energy security in V4: a direct access of a new source of gas would be a game-changer on the V4 markets", *Visegrad Insight*, 2016. <http://visegradinsight.eu/energy-security-in-v4/>.

⁴⁸ "North-South Gas Corridor: Poland and Croatia join efforts", *Central Europe Energy Partners*, 2017, <https://www.ceep.be/north-south-gas-corridor-poland-croatia-join-efforts/>.

⁴⁹ "Poland sees North-South Gas Corridor ready by 2022", *Reuters*, 13 luglio 2017. <https://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL8N1K44OB>.

⁵⁰ Natalia Slobodian, et al., "Single gas market and energy security in the Visegrad states", p. 22.

2020 porterebbe il gas estratto nel Mar Caspio in Europa, attraversando Azerbaijan, Georgia, Turchia, Grecia, Albania e Italia⁵¹. Ciò nonostante, il gas dovrà poi essere trasportato nei paesi di Visegrad, imponendo la realizzazione di ulteriori reti infrastrutturali, restando perciò un progetto di medio-lungo termine. Allo stesso modo, un'ulteriore iniziativa finalizzata al rifornire il continente di gas naturale è il progetto di Baltic Pipe, ovvero un gasdotto con origine norvegese che terminerà in Polonia, attraversando la Danimarca; tuttavia anche in questo caso trattasi di un'installazione che sarà operativa entro il 2022, mentre i benefici per il Gruppo di Visegrad sarebbero limitati alla Polonia appunto, richiedendo successivi accorgimenti per rendere disponibile il gas agli altri paesi⁵².

Un punto di rottura tra il gruppo di Visegrad e le istituzioni europee è stata poi la realizzazione del gasdotto North Stream 2 nel 2011, che dall'area di Ust-Luga trasporta fino ad un massimo di 55 miliardi cubici di gas annuali verso il continente, nello specifico attraverso il terminale tedesco di Greifswald⁵³. La nuova linea si aggiunge al condotto già operante North Stream, portando la capacità totale cumulata a circa 110 miliardi cubici di gas naturale ogni anno. È questa un'opera considerata strategica sia da Mosca che da Bruxelles, mentre il gruppo Visegrad, con particolare riferimento alla Polonia, ha visto in essa un ennesimo tentativo russo finalizzato a “scardinare” le difese europee, rendendo i membri dell'Unione maggiormente dipendenti dall'export russo. Non solo, in quanto anche gli Stati Uniti sono dello stesso parere,

⁵¹ Trans Adriatic Pipeline official website. <https://www.tap-ag.it/il-gasdotto/la-visione-dinsieme/il-corridoio-meridionale-del-gas>

⁵² Baltic Pipe Project official website. <https://www.baltic-pipe.eu/the-project/>.

⁵³ Gazprom official website, “North Stream 2”. <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/built/nord-stream2/>.

identificando nel nuovo gasdotto una sorta di cavallo di Troia, che va ad aumentare significativamente i rischi per la sicurezza energetica europea e allo stesso tempo accresce il potere della statale Gazprom. La costruzione del North Stream 2 è stata ampiamente sostenuta da paesi come la Germania (ma anche Francia e Italia) cui andranno i maggiori benefici: infatti, i paesi dell'Europa occidentale hanno già operato una forte diversificazione delle proprie importazioni gassiere, che oscillano principalmente dalle forniture russe a quelle statunitensi di gas liquido. Perciò, contare su una superiore capacità di esportazione russa non compromette la loro sicurezza, anzi contribuirà probabilmente ad un abbassamento dei costi negoziati con la Gazprom. Al contrario, i paesi di Visegrad non possono attualmente contare su una rete pronta ed efficiente di distribuzione intra-europea di gas e di gas liquido, rendendo i flussi provenienti da Mosca essenziali.

L'Europa è comunque al lavoro per creare una serie di nuovi gasdotti comprensivi di interconnettori (nodi che permettono di invertire il flusso di gas) e complessi per il trattamento e la distribuzione di gas liquido. Tuttavia, il completamento del North Stream 2 si pone quale probabile causa di risentimento tra Bruxelles e i paesi del Gruppo di Visegrad, memori di come la Russia abbia utilizzato il blocco dell'esportazione di gas naturale in funzione di rappresaglia contro l'ingerenza europea in Ucraina. Su quest'ultima infine graverà il peso aggiuntivo della perdita delle tariffe per il transito (circa due miliardi di euro): terminato North

Stream 2, il gas russo attraverserà il Baltico, mentre il corridoio ucraino sarà a quel punto sostanzialmente inoperante⁵⁴.

Insomma, esistono delle divergenze di vedute su come rendere la sicurezza energetica europea più solida: suddette divergenze si diramano su di un asse centro-periferia, rappresentato rispettivamente dall'Unione Europea e dai suoi membri più orientali, ma anche su un asse Nord-Sud, interno al gruppo di Visegrad, i cui paesi sono sì concordi nel diminuire la dipendenza da Mosca, ma conservano opinioni differenti in merito alle modalità di differenziazione energetica. Difatti, se la Polonia e la Repubblica Ceca possono fare affidamento sulle importazioni di gas liquido, la Slovacchia e l'Ungheria devono attendere necessariamente il completamento di ulteriori opere per avere un accesso diretto sia a quest'ultimo, sia alla rete di distribuzione intra-europea. Si aggiunga infine che il parlamento ungherese, nel 2009, ha approvato un progetto mirante all'ampliamento della centrale nucleare di Paks: i lavori sono stati affidati alla russa Rosatom nel dicembre 2014, in più il Cremlino ha garantito alla controparte ungherese un prestito di dieci miliardi di euro per la costruzione, iniziata nel 2018⁵⁵.

6. Crisi migratoria.

Sul tema dell'immigrazione, a seguito della Primavera Araba e delle conseguenti guerre civili, un esodo di enormi proporzioni si è

⁵⁴ David Koranyi, "The Trojan Horse of Russian Gas: Energy resources aren't just a commodity – they're a vehicle for Russia's political ambitions", *Foreign Policy*, 2018. <http://foreignpolicy.com/2018/02/15/the-trojan-horse-of-russian-gas/>.

⁵⁵ "Rosatom official website". <http://www.rosatom.ru/en/investors/projects/>.

verificato, con ricadute gravissime in termini umani, ma anche in termini politici. I dati raccolti dall'Unhcr sono chiarificatori: dai 216.000 arrivi del 2014, si è passati a 1.015.078 nel 2015⁵⁶. Il flusso è stato notevolmente ridimensionato negli anni seguenti, in virtù dell'accordo tra Unione Europea e Turchia, secondo il quale quest'ultima accetta di ospitare sul suo territorio la gran parte dei migranti diretti a Ovest attraverso il territorio della Grecia, così bloccando quasi del tutto l'immigrazione irregolare sulla rotta in oggetto. In cambio, Bruxelles ha concesso alla Turchia crediti per sei miliardi di euro, ufficialmente da destinarsi alla realizzazione di un migliore sistema di accoglienza dei migranti⁵⁷.

Sigillato nei fatti il corridoio greco, l'Unione ha poi diretto i suoi sforzi ad alleviare i paesi frontalieri dall'onere di ospitare la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo. Tuttavia, la questione migratoria costituiva un punto estremamente delicato per le istituzioni degli Stati membri, in quanto essi non erano concordi nell'adozione di una strategia complessiva mediante la quale affrontare la crisi. Bruxelles ha così optato per un accorgimento invisibile a molti e perciò di dubbia efficacia: la redistribuzione dei rifugiati⁵⁸ nei territori dei paesi membri quale rimedio al traballante sistema di Dublino⁵⁹. Il punto critico è che non tutti gli Stati parti

⁵⁶ "Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries", *Visegrad Group*, 4 settembre 2015. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>.

⁵⁷ "Council of European Union, EU-Turkey statement", *European Council*, 18 marzo 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

⁵⁸ "Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, COM/2016/0165", *Eurlex*, 16 marzo 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0165#footnote2>.

⁵⁹ "Regolamento (UE) n. 604/2013, COM/2016/0165", *Eurlex*, 16 marzo 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0165#footnote2>.

hanno accolto positivamente l'iniziativa dell'Unione Europea; al contrario, taluni paesi non solo hanno rifiutato le quote di richiedenti asilo da accogliere, bensì hanno posto in discussione la stessa validità dell'*acquis* di Schengen⁶⁰, come dimostra la reintroduzione di controlli alle frontiere interne. In altre parole, i flussi migratori hanno spinto alcuni membri dell'Ue, anche di tradizione democratica consolidata, a disapplicare il sistema di libero accesso alle frontiere intra-europee, poiché l'idea di una possibile "invasione" di gruppi mediorientali e africani sembra essere radicata nell'immaginario collettivo di molti popoli del Vecchio Continente. Inoltre, i pericoli, derivanti dall'afflusso costante di un numero elevato di migranti, sono percepiti in tutta la loro gravità soprattutto dai membri dell'Europa orientale e meridionale.

Non fanno eccezione i paesi V4, che sono stati e sono tuttora tra i più fermi oppositori delle politiche di accoglienza, in quanto fortemente ostili alla possibilità di modifiche sostanziali al proprio tessuto etnico-sociale. Non è compito di chi scrive indagare sulle motivazioni di fondo che hanno ispirato la postura dei paesi considerati intorno alla questione dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo sul proprio territorio. In questa sede ci si limiterà ad analizzare quali linee di azione il Gruppo di Visegrad ha adottato per contrastare l'emergenza migratoria, tenendo poi in conto come tali iniziative abbiano influenzato le relazioni tra i Visegrad e i loro pari europei. I primi, nel settembre 2015, hanno reso noto con una dichiarazione congiunta dei rispettivi leader quanto segue:

⁶⁰ "Accordo e Convenzione di Schengen", *Eurlex*, consultato il 13 giugno 2018, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/schengen_agreement.html?locale=it.

- La gestione dell'emergenza migratoria deve partire dal rafforzamento delle frontiere esterne dell'Unione;
- Gli Stati europei devono farsi portatori di un intenso sforzo negoziale con i paesi di origine dei migranti, con l'obiettivo di incrementare la cooperazione bilaterale e multilaterale volta al contrasto dell'immigrazione irregolare; inoltre, l'Unione dovrebbe fornire assistenza "strutturale" ai suddetti paesi, affinché gli stessi fattori di spinta (c.d. *push factors*) verso l'estero vengano indeboliti;
- In particolare, l'Unione Europea deve porsi quale attore di primaria importanza nella ricerca di una soluzione riguardante il caos siriano, libico e mediorientale, impegnandosi per l'attuazione di un progressivo processo di pace che riduca le fonti di instabilità regionali e contribuisca alla ripresa e alla ricostruzione economica, sociale e politica del Medio Oriente;
- Si ammette l'ipotesi che i paesi ospitino sul proprio territorio migranti già approdati e ospitati nei paesi frontaliere di primo accesso (Italia e Grecia) ma, contrariamente a quanto previsto dalle quote, i Visegrad non accettano nel modo più assoluto che un simile meccanismo di ricollocazione divenga automatico nonché obbligatorio, in quanto essi ritengono che lo stesso debba mantenere una natura esclusivamente volontaria, in

accordo con la disposizione politica, la possibilità materiale e l'equilibrio sociale degli Stati⁶¹.

Più dettagliatamente, la Repubblica Ceca ritiene che un meccanismo obbligatorio, utilizzabile dalla Commissione Europea sulla base della necessità di far fronte all'emergenza dei rifugiati, possa comportare una forte violazione della sovranità nazionale degli Stati membri; ciò, unitamente ad un diffuso sentimento anti-islamico, ha comportato una chiusura sostanzialmente totale di Praga dinanzi alla prospettiva di un sistema delle quote automatizzato. In Ungheria, il governo si è trovato in una situazione potenzialmente critica, essendo uno dei paesi balcanici che più di altri sono esposti ai flussi migratori. Le autorità magiare hanno cercato di assimilare i migranti ad una vera e propria minaccia per il paese, sfruttando un pregiudizio comune per trasformare i rifugiati in invasori. La "trasformazione" è stata rappresentata pubblicamente dai media, contribuendo a rafforzare l'idea che Budapest fosse sotto assedio. La posizione della Polonia sul tema dei rifugiati è stata invece meno netta e più oscillante: inizialmente essa oppone un deciso rifiuto della logica sottostante al sistema delle quote. In seguito decide di allinearsi all'atteggiamento dei paesi nord-occidentali dell'Unione, accettando di ospitare all'interno dei suoi confini i 5.082 rifugiati assegnati a Varsavia, più 2.500 su base volontaria. Infine, in Slovacchia l'adozione delle quote ha causato un'ampia ondata di

⁶¹ "Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries", *Visegrad Group*, 4 settembre 2015, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>.

proteste, che ben rappresentano l'atteggiamento della popolazione nei confronti del possibile arrivo di rifugiati⁶².

La posizione più assertiva e direttamente opposta a quella di Bruxelles è stata espressa dal primo ministro ungherese, Viktor Orbán, che ha dichiarato al quotidiano tedesco *Bild* di non considerare i migranti come rifugiati di religione islamica, ma piuttosto come invasori musulmani. Lo stesso è arrivato ad affermare che il multiculturalismo è un'utopia, insistendo sulla natura prevalentemente economica delle migrazioni attuali, che a suo dire giustificerebbe la decisione non solo di non ospitare, ma anche di respingere i migranti⁶³. Di più, durante un incontro ufficiale del Central European Defense Cooperation (ovvero CEDS) nell'aprile 2018, i ministri della Difesa di Ungheria, Austria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia, Croazia e Polonia (quest'ultima come osservatore) hanno dichiarato di aver approntato una strategia comune sul tema della sicurezza. Essa è diretta essenzialmente contro i flussi migratori incontrollati, che rimangono la prima fonte di instabilità per i Balcani, secondo i ministri presenti, richiedendo addirittura l'inizio di esercitazioni militari coordinate⁶⁴.

È evidente che il Gruppo dei paesi di Visegrad, insieme ad altri membri dell'Unione, ritiene che l'immigrazione sia una delle sfide

⁶² Judy Dempsey, "Understanding Central Europe's Opposition to Refugees", *Carnegie Europe*, 25 settembre 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/61404>.

⁶³ "They are not refugees, but a Muslim invasion force said Viktor Orbán visiting Bavaria", *Visegrad Post*, 9 gennaio 2018, <https://visegradpost.com/en/2018/01/09/7373/>.

⁶⁴ "Central Europe accentuates its defense cooperation and some countries are rearming", *Visegrad Post*, 5 aprile 2018, <https://visegradpost.com/en/2018/04/05/central-europe-accentuates-its-defense-cooperation-and-some-countries-are-rearming/>.

più impegnative che l'Europa dovrà affrontare. Tuttavia, secondo il fronte Visegrad-Ceds la questione migratoria va esternalizzata e contemporaneamente militarizzata:

1. in primis, la prospettiva d'intervento deve incentrarsi sul realizzare nei paesi d'origine le precondizioni necessarie a limitare drasticamente gli incentivi a emigrare, poiché contribuendo a migliorare le prestazioni economiche e incrementando la stabilità socio-politica di questi Stati, i cittadini dei medesimi non si troveranno più nella necessità di fuggire;
2. in secundis, oltre a rinforzare le frontiere esterne dell'Unione, privilegiando dunque una strategia mirante a impedire l'accesso, si fa riferimento ad uno sforzo condiviso dei rispettivi compartimenti della difesa. Ciò inevitabilmente concorre a situare la crisi migratoria nel solco delle problematiche afferenti la sfera securitaria, più che quella umanitaria, rivelando in ultima analisi la convinzione di considerare i migranti una minaccia.

I due elementi, esternalizzazione e militarizzazione, non rendono facile trovare un compromesso tra logiche propriamente europee o europeistiche e logiche alternative. La domanda è se tali posizioni confliggenti siano destinate a rimanere tali ovvero se i membri che più hanno fatto per accogliere i rifugiati riusciranno in qualche modo a convincere i Visegrad e il fronte anti-migranti ad impegnarsi per dare vita a un quadro normativo europeo onnicomprensivo in tema di immigrazione.

7. Relazioni V4 e Turchia.

Nell'ottobre del 2013 si è tenuto un incontro ufficiale dei ministri degli Esteri dei V4 e della Turchia, considerato un importante punto di svolta per l'approfondimento delle relazioni reciproche. Le successive iniziative hanno suggerito l'esistenza di più interessi condivisi tra i quali spiccano la sicurezza, la diversificazione energetica e la cooperazione economica⁶⁵. I rapporti tra Ankara e i V4 sono stati positivamente influenzati, negli ultimi anni, dal ruolo svolto dalla Turchia in merito alla questione migratoria, un contributo indispensabile per la tenuta del confine sud-orientale dell'Europa e del sistema di Schengen in quell'area⁶⁶. In altri termini, avendo i V4 iscritto tra le loro priorità la salvaguardia dei propri territori dalla “minaccia” dei migranti, è naturale che essi guardino alla Turchia come ad un partner in grado di contribuire efficacemente alla stabilità del settore balcanico, incidendo in modo determinante sulla critica limitazione dei flussi migratori. È, allora, in termini ancora una volta prevalentemente securitari che i V4 pensano alla collaborazione con la Turchia, che diviene così un compagno irrinunciabile per garantire la solidità del fronte Sud.

Sui rapporti fra V4 e Turchia è poi necessario considerare il tema della sicurezza energetica, dal momento che esso rappresenta un importante terreno di incontro, trattandosi di ambito non solo relativo alla mera performance dei rispettivi tessuti economici, ma

⁶⁵ Tamás Kozma, Péter Dobrowiecki, “Turkey and the V4: paths for current and future cooperation”, *Turkish Policy Quarterly* (2018). <http://turkishpolicy.com/article/911/turkey-and-the-v4-paths-for-current-and-future-cooperation>.

⁶⁶ “Joint Statement of V4 Interior Ministers on the Establishment of the Migration Crisis Response Mechanism”, *Visegrad Group*, 15 febbraio 2016, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on->

anche legato a ragioni di tipo geopolitico. Si è detto della dipendenza europea dal gas russo e sul desiderio-opportunità di svincolarsi da questa, preponderante, influenza. La Turchia persegue allo stesso tempo una propria strategia di diversificazione energetica con riguardo alle fonti ed ai canali di approvvigionamento. In questo senso, esiste allora un interesse convergente dei V4 e della Turchia, che fa salire le quotazioni di una sempre più stretta cooperazione sinergica: il progetto Trans-Anatolian-Natural-Gas-Pipeline (Tanap), che si estende lungo tutto il territorio della Repubblica di Turchia, è direttamente legato al perfezionamento del Trans-Adriatic-Pipeline (Tap)⁶⁷. Una volta completati, essi permetteranno di smerciare il gas naturale del Mar Caspio attraverso il terminale italiano, da cui sarà possibile infine direzionarlo verso l'Europa centro-orientale. È logico che i V4 abbiano perciò interesse a cementare una stretta partnership con Ankara, in vista del ruolo che essa giocherà circa la propria sicurezza energetica e data l'opportunità di limitare il peso di e la dipendenza da Mosca.

Malgrado ciò, il potenziale della cooperazione tra la Turchia e i V4 è sfruttato solo parzialmente, fatto su cui incidono le marcate differenze etnico-religiose, così come la recente apertura a Praga di un ufficio deputato alla rappresentanza europea del Partito dell'Unione Democratica (Pyd)⁶⁸. Com'è noto, il Pyd rappresenta l'autorità politica dei curdi siriani, da cui dipendono le formazioni armate delle Unità di Protezione Popolare (Ypg) e le Unità di

⁶⁷ Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project official website. <http://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>.

⁶⁸ Lucia Najšlová, et al., "Should We Upgrade the V4-Turkey Dialogue?", *EU Frontier Policy Paper* No. 13 (2016). <https://publications.ceu.edu/sites/default/files/publications/policypaperno13eufrontiersnajslovafinal.pdf>.

Protezione delle Donne (Ypj), schierate al confine nord della Siria. La possibile collaborazione fra le milizie curdo-siriane ed il Partito dei Lavoratori del Kurdistan (Pkk), che opera in Turchia, pone per quest'ultima un pericolo attuale e tutt'altro che trascurabile, poiché entrambi i movimenti spingono verso una maggiore autonomia della minoranza curda, se non anche verso l'indipendenza. I rappresentanti della sede di Praga hanno iniziato a svolgere un'azione di lobbying intesa ad assicurarsi maggiori aiuti politici e militari, basandosi sul fatto che rafforzare i curdi in Siria contribuirà a velocizzare il processo di pace e dunque a ridimensionare i flussi di migranti⁶⁹. Il principale inviato ed ex-segretario del Pyd, Salih Muslim, è stato trattenuto dalle autorità ceche, salvo essere rilasciato in seguito alla sentenza di un tribunale nazionale che rigettava la richiesta turca di estradizione⁷⁰. Se i rapporti turco-cechi saranno condizionati dall'episodio è una delle variabili da considerare nell'ambito delle relazioni generali Ankara-V4.

Da parte Slovacca invece si è apertamente parlato di piena assistenza al proposito turco di divenire membro dell'Unione Europea⁷¹. Riguardo la Polonia e la Turchia, i due paesi hanno stipulato diversi accordi di cooperazione, gli ultimi dei quali siglati

⁶⁹ Lucia Najšlová, et al., "Should We Upgrade the V4-Turkey Dialogue?", *EU Frontier Policy Paper*, No. 13 (2016), <https://publications.ceu.edu/sites/default/files/publications/policypaperno13eufrontiersnajšlovafinal.pdf>.

⁷⁰ Rod Nordland, "Czechs Release Top Kurdish Official Despite Turkish Extradition Request", *The New York Times* (2018), <https://www.nytimes.com/2018/02/27/world/middleeast/turkey-syria-kurds.html>.

⁷¹ "Minister Lajčák on Slovakia's readiness to assist Turkey in achieving its Euro-integration goal", *Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic*, 25 maggio 2017. https://www.mzv.sk/web/en/news/detail/-/asset_publisher/oLViwP07vPxv/content/m-lajcak-o-pripravenosti-slovenska-pomoc-turecku-aby-dosiahlo-svoj-eurointegracny-ciel/10182.

durante una visita ufficiale del presidente Recep Tayyip Erdogan nell'ottobre 2017; oltre a rilevanti scambi commerciali, la Polonia ha espresso il pieno supporto allo stesso Erdogan in occasione del tentato coup (luglio 2016) e per quanto riguarda l'accesso di Ankara all'Unione⁷². Infine, il primo ministro ungherese Viktor Orban ha dichiarato nel suo discorso di insediamento (maggio 2018) che il suo paese si muove in un'area "triangolare" i cui angoli sono Berlino, Mosca e Istanbul; ha riaffermato la vicinanza di Budapest a questi tre poli, asserendo che l'Ungheria è legata da profonda amicizia ai popoli russo, tedesco e turco⁷³. Infine, lo stesso Orban ha espresso quanto alto sia il valore dell'amicizia ungherese per la crescita dell'economia turca e per l'integrazione sempre più stretta fra la Turchia e i partner occidentali ed europei⁷⁴. Accanto a questi atteggiamenti generalmente positivi, esiste comunque una criticità di fondo dei leader dei V4 all'indirizzo della religione islamica, suscitando com'è ovvio un profondo moto di disapprovazione in Turchia⁷⁵. Eppure, tutto considerato, sembra che i V4 si siano collocati su di una direttrice che non prevede lo scontro con Ankara, anzi preme per una sempre più stretta collaborazione. Quest'ultima trae le sue motivazioni in

⁷² "Relations between Turkey and Poland", *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey*, <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-poland.en.mfa>.

⁷³ "Prime Minister Viktor Orbán's address after swearing the prime-ministerial oath of office", *official website of the Hungarian Government*, 12 maggio 2018, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-address-after-swearing-the-prime-ministerial-oath-of-office>.

⁷⁴ "Hungary is on Turkey's side", *Hungarian Prime Minister official website*, <http://www.miniszterelnok.hu/en/>.

⁷⁵ Lucia Najšlová, et al., "Should We Upgrade the V4-Turkey Dialogue?", *EU Frontier Policy Paper*, No. 13 (2016), <https://publications.ceu.edu/sites/default/files/publications/policypaperno13eufrontiersnajslavafinal.pdf>.

svariati interessi condivisi e potrebbe, in ultima analisi, essere un punto degno di considerazione qualora la Turchia voglia riprendere energicamente una campagna politica mirante a divenire parte dell'Ue, magari utilizzando la leva migratoria così da aumentare il peso delle sue motivazioni⁷⁶.

8. Rapporti V4 e Cina

Intorno ai legami fra la Repubblica Popolare Cinese e il Gruppo di Visegrad, bisogna prima di tutto evidenziare l'esistenza di un forum di consultazione tra Pechino e gli Stati centro-orientali europei, il c.d. *Cooperation between China and Central and Eastern European Countries*, o più brevemente il Gruppo 16+1⁷⁷. Questo è stato formato nel 2012 e riflette la volontà cinese di inserirsi economicamente nel contesto dell'Europa orientale, ampliando le intese bilaterali nell'ambito economico, commerciale, culturale. Il gruppo comprende tra gli altri i quattro Stati di Visegrad, due dei quali (Polonia e Ungheria) rappresentano il terminale privilegiato degli investimenti cinesi⁷⁸. L'iniziativa va ricompresa nel desiderio della Cina di aprirsi a nuovi mercati, di molto distanti dal principale hub economico-commerciale del Pacifico, con un focus incentrato sulle grandi opere, necessarie per l'estensione della Nuova Via della Seta. Sebbene particolari

⁷⁶ Tulay Karadeniz e Orhan Coskun, "Turkey's EU minister rejects any option other than full membership", *Reuters*, 19 gennaio 2018. <https://www.reuters.com/article/us-eu-turkey-minister/turkeys-eu-minister-rejects-any-option-other-than-full-membership-idUSKBN1F80QZ>.

⁷⁷ Cooperation between China and Central and Eastern European countries official website. <http://www.china-ceec.org/eng/>.

⁷⁸ Eric Maurice, "China's 16+1 foray into Central and Eastern Europe", *EU Observer*, 26 giugno 2017, <https://euobserver.com/eu-china/138347>.

tensioni abbiano in passato caratterizzato le relazioni tra Praga e Pechino, visto il supporto della prima per la causa tibetana e per Taiwan, dalla metà degli anni duemila l'intensificarsi della cooperazione appare un elemento costante. In particolare, è significativa la vicinanza con Budapest, così come espressa dal governo Orban, il quale ha commentato pubblicamente che l'Ungheria guarda al modello "illiberale" cinese con grande attenzione⁷⁹. La grande considerazione riservata alla Cina verrà ricambiata nelle speranze magiare con generosi investimenti, celando perciò una natura meramente pratica in questo approccio. Stessa ratio ritrovasi alla base dell'atteggiamento slovacco, mentre la Polonia ha irrobustito i suoi contatti con Pechino, anche in virtù della sua posizione geopolitica, mantenendo relazioni in costante miglioramento con la controparte⁸⁰.

Ciononostante, la questione dell'importanza dei V4 per la Cina rimane difficile da comprendere appieno, specialmente qualora si consideri che gli investimenti cinesi nei paesi considerati sono rimasti a livelli trascurabili. Si può allora pensare che il dialogo cinese miri in realtà al conseguimento di obiettivi che non si esauriscono nel semplice dato commerciale, estendendosi invece ad altri tipi di valutazioni. In primo luogo, il gruppo di Visegrad è un elemento di grande valore per la promozione del forum 16+1, avendo una solida ed influente posizione geopolitica nell'Unione Europea e nei Balcani; in secondo luogo, i mercati dei V4

⁷⁹ Richard Q. Turcsányi, et al., "The Visegrad Countries' Political Relations with China: Goals, Results and Prospects", in *Chinese investments and financial engagement in Visegrad countries: myth or reality?*, a cura di Ágnes Szunomár, (Budapest: Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, 2014).

⁸⁰ Richard Q. Turcsányi, et al., *The Visegrad Countries' Political Relations with China*, 2014.

presentano una concorrenza minore rispetto ai sistemi economici dei paesi dell'Europa occidentale, ciò consentendo agli investimenti cinesi un accesso semplificato al mercato unico europeo; in terzo luogo, i V4 rientrano nel progetto della Nuova Via della Seta (One Belt, One Road), che ha lo scopo di promuovere la posizione cinese nei rapporti commerciali internazionali garantendo a Pechino l'accesso a mercati distanti, per mezzo del completamento di reti infrastrutturali adeguate⁸¹.

La totalità dei Visegrad si è espressa positivamente riguardo all'iniziativa cinese, fermo restando che esiste un dialogo privilegiato con Varsavia, che ha infatti ospitato il primo incontro fra rappresentanti cinesi e dei Ceec (Central and Eastern European Countries) e che risulta l'unico Stato dei V4 ad intrattenere con la Cina una partnership strategica⁸². Ad ogni modo, il consigliere di Stato Wang Yi ha recentemente dichiarato che gli Stati del V4 rappresentano le forze emergenti più dinamiche del Vecchio Continente, ribadendo gli sforzi reciproci di sviluppare una sempre maggiore cooperazione e il pieno supporto cinese nella partecipazione dei Visegrad alla Nuova Via della Seta⁸³.

L'evidenza suggerisce che un dialogo in via di definizione e potenziamento tra Pechino e i V4 è in atto; esistono legami di tipo economico che nel tempo vanno irrobustendosi tra le parti in oggetto, così come l'incorporazione dei V4 nel disegno geo-commerciale cinese. Al di là di tali fattori, non è possibile

⁸¹ Liu Zuokui, "How the Chinese Perceive the Visegrad Group", *The Polish Quarterly of International Affairs* No. 2 (2016).

⁸² Liu Zuokui, "How the Chinese Perceive the Visegrad Group", 2016.

⁸³ "China hosts Visegrad group, calls them 'dynamic force' in EU", *Reuters*, 23 marzo 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-easteurope/china-hosts-visegrad-group-calls-them-dynamic-force-in-eu-idUSKBN1GZ0A9>.

affermare con certezza che la Cina abbia affidato alla cooperazione con i Visegrad una finalità anche strategica, incentrata sull'inserimento di Pechino nel c.d. ventre molle d'Europa, primo passo per estendere e rafforzare la sua influenza politica a tutta la regione europea.

9. Conclusioni

Anche se il V4 è caratterizzato a suo interno da due “tradizioni politiche”⁸⁴ ben distinte (socialdemocratici in Repubblica Ceca e Slovacchia e liberal-conservatori in Polonia e Ungheria), sono tanti gli elementi che uniscono il gruppo verso obiettivi condivisi. L'unità d'intenti che si è creata tra i quattro Paesi è dovuta soprattutto alla loro prossimità geografica e a una storia in buona parte condivisa.⁸⁵ Gli ultimi settant'anni vissuti sulla pelle dei popoli del V4 hanno favorito la nascita di questo blocco che si potrebbe definire con buona approssimazione “nazional-liberale”: l'economia pianificata del regime sovietico ha spinto questi Paesi ad adottare e farsi promotori nella regione di sistemi economici basati sul libero mercato mentre la spersonalizzazione identitaria del comunismo reale ha causato una sorta di ritorno ed esaltazione delle identità nazionali, siano esse culturali, religiose, politiche ecc. Il rimarcabile successo del Visegrad Group all'interno della cornice regionale non è dovuto solo alla crescita economica in un'area prevalentemente *free-euro* (sebbene vi siano precisi

⁸⁴ Il virgolettato è necessario perché la storia dei partiti politici dei V4 ha circa trent'anni.

⁸⁵ Il differente corso storico della Polonia rispetto agli altri tre Paesi è tangibile nelle sue conseguenze odierne per quanto riguarda, ad esempio, le relazioni con Germania e Russia.

accordi tra le banche centrali) ma anche alla crescita dei partiti “nazional-liberali” in tutto il “blocco occidentale”. Si tratta di partiti che prediligono un approccio intergovernativo all’interno dei forum globali, con l’obiettivo di ottenere per il proprio Stato-nazionale il massimo dei benefici derivanti dal libero mercato evitando “contaminazioni” all’interno di altre sfere come quella culturale, legislativa, politica ecc.⁸⁶ È in questo quadro che si inserisce la lotta alla “globalizzazione culturale” del V4 e all’immigrazione proveniente dai Balcani e dalla Libia, l’opposizione alle sanzioni alla Russia (con la sola Polonia contraria per motivazioni di natura non economica), fino al sostegno delle riforme polacche e ungheresi davanti alla condizionalità di Bruxelles. Da un lato, sono politiche che nel breve periodo è facile che abbiano output positivi in termini economici ed elettorali. Dall’altro, senza i giusti compromessi, i Paesi possono facilmente esporsi alla colonizzazione del “mondo della vita” da parte “del mondo del mercato”⁸⁷ a cui le istituzioni politiche e, soprattutto, sociali difficilmente riescono a opporre resistenza finendo per essere condizionate all’adozione di politiche di tipo ordoliberal (a cui tendono i partiti di tipo nazional-liberale⁸⁸).

⁸⁶ Come ad esempio per gli Stati Uniti di Trump o per “l’idea di Germania” partorita da *Alternative für deutschland*, (Afd) questi obiettivi possono essere raggiunti anche a scapito di altri Stati “concorrenti” o adottando misure economiche, come i dazi, non propriamente identificabili all’interno della tradizione libero-scambista.

⁸⁷ Per richiamare le categorie proposte da Jürgen Habermas, *Teoria dell’agire comunicativo*, (Bologna: il Mulino 2017) 2 vol.

⁸⁸ Ralf Havertz, "Right-Wing Populism and Neoliberalism in Germany: The AfD’s Embrace of Ordoliberalism", *New Political Economy*, 14 giugno 2018, pp. 1–19, <https://doi.org/10.1080/13563467.2018.1484715>.

Nel caso specifico del V4, il tentativo di costituirsi centro dei traffici economici verso l'Europa occidentale aprendosi al mercato unico europeo ha già portato alla forte dipendenza di queste economie agli investimenti europei e, soprattutto tedeschi. Per questo dal V4 sono raramente scaturite critiche al sistema economico e finanziario europeo. Nel tentativo di acquisire potere negoziale verso Berlino facendo rapidamente crescere le proprie economie attirando investimenti stranieri, il V4 ha finito paradossalmente per perdere buona parte di questo potere negoziale sul piano economico, finanziario e commerciale. Resta ancora una forte influenza che questi Paesi stanno esercitando sulla questione migratoria (col sostegno di altri Paesi tra cui l'Italia, membro fondatore Ue) e sull'adozione di politiche energetiche differenziate che possano ridurre la dipendenza europea verso la Russia. Su questo punto, gli Stati membri dell'Ue sono d'accordo più o meno all'unanimità ma con sfumature diverse: c'è chi come l'Italia o anche come i tre "piccoli" Paesi del V4 vorrebbero prima di tutto una diversificazione tramite la costruzione di nuove pipeline dal nord Africa o dal Medio oriente e c'è chi come la Polonia vorrebbe invece un aumento dell'Lng. Quest'ultima politica è sponsorizzata da Washington che vorrebbe vendere il proprio (scarso e comunque insufficiente) surplus all'Europa allontanandola ancora di più da Mosca. Dalla precedente analisi del rapporto tra V4 e Nato (e nello specifico Stati Uniti) ne scaturisce una riflessione sulle differenti maniere in cui è possibile intendere il sovranismo nel quadro politico europeo. Solitamente, dalla diffusione massmediatica e volgarizzata viene fuori una immagine rigida del sovranismo come la dottrina politica che lo Stato utilizza per affermare la propria capacità (*capability*) su diversi ambiti politici davanti a pressioni esterne. E, secondo questa

rappresentazione, in quanto elemento centrale del sovranismo, la sovranità monoliticamente o è o non è. Questo non è propriamente corretto e lo si può vedere nel caso del Visegrad: sul lato economico, benché non abbiano l'Euro (soprattutto per una scelta non loro) gli Stati membri hanno "rinunciato" alla loro "sovranità" in favore degli investimenti esteri e dei mercati (quello europeo in particolare); sul piano della sicurezza, ugualmente, hanno affidato la difesa della loro sovranità militare, e per certi versi anche politica, alla Nato. Volendo generalizzare questi due esempi specifici, il sovranismo e la sovranità si delineano più come la "capacità di scegliere" in politica. Dunque, si potrebbe sostenere con una certa sicurezza che il V4 ha scelto di delegare la propria sovranità economica e militare a, rispettivamente, "Ue" e Nato. Dunque il V4 rientrerebbe a pieno nell'ultima definizione di sovranismo qui data. L'analisi dei paragrafi precedenti, invece, suggerisce che vi sono dei momenti storici e delle dinamiche politiche in cui da protagonisti di una scelta si può divenire rapidamente oggetto di scelte altrui, passando quindi da "scegliere di delegare" alla "cessione della capacità di scegliere". Il pericolo per il presente e il futuro del V4 è identificabile nell'ultima fattispecie e questo principalmente per la loro specifica interpretazione delle relazioni internazionali e con l'Ue. Infatti, lo stesso schema intergovernativo e non-istituzionalizzato che Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia applicano ai loro rapporti all'interno del V4, pensano di applicarlo, come singoli Stati o come organizzazione, nei confronti dell'Ue (intesa come Stati membri). Questo è impossibile e rischioso in quanto, come scritto in introduzione, l'Ue è un sistema di governo "misto e complesso" verso cui l'approccio intergovernativo rappresenta non solo uno sbaglio e una deprecabile semplificazione ma anche un

imperdonabile e pericoloso errore. L'Europa unita, quella desiderata dallo stesso Visegrad fin dalla costituzione, è edificabile solo uscendo dall'ottica della sovranità intesa come obiettivo ultimo delle organizzazioni politiche perché in questa maniera si finisce in un lungo "tiro alla fune" che rischia di far "cadere entrambi i contendenti". Se invece s'intende la "battaglia per la sovranità" come persa in partenza (per tutti gli attori) in quanto "la fune non ha due estremità ma diverse decine" e cioè che i (f)attori che condizionano le politiche (degli Stati o delle Istituzioni) sono così tanti che nessun potere politico, qualsiasi sia l'organizzazione assunta, può realmente dirsi "sovrano", allora ci si avvicina all'approccio dell'interdipendenza che presuppone la continua mediazione tra gli attori finalizzata alla compartecipazione alla sovranità (quindi alle scelte) in un quadro di "intesa comunicazionale", lontano dunque dall'agire strumentale/strategico. Il V4 ha le potenzialità per dare all'Europa questo clima di ottimismo promuovendo una riforma delle istituzioni in senso democratico e politico nell'interesse di tutti senza, viceversa, alimentare un conflitto i cui risultati potrebbero danneggiare sia l'economia del V4 che l'Europa politica – che, si auspica, assuma il medesimo atteggiamento.