

PRO EUROPA

Alcune buone ragioni che rendono l'Unione europea desiderabile



Fondazione
Alexander Langer
Stiftung

UNA CITTA'

Indice

- Prima che sia troppo tardi
Di Gianni Tamino (pag. 3)
- Realizzare la speranza europea
Di Alexander Langer (pag. 4)
- L'Europa di cui abbiamo bisogno
Di Daniel Cohn Bendit (pag. 7)
- Se vivi e lavori qui sei scozzese
Intervista a Alyn Smith (pag. 10)
- La faccia nera
Intervista a Judith Sargentini (pag. 13)
- La vera divisione
Intervista a Roza Thun (pag. 15)
- Esiste un'agenda per i diritti in Europa?
Di Francesco Palermo (pag. 18)
- Il soft power dell'Europa
Intervista a Paolo Bergamaschi (pag. 20)
- L'Europa vista dall'Africa
Intervista a Jean Bossuyt (pag. 24)
- Sulla sfida dell'immigrazione si gioca
il futuro dell'Europa
Di Alessandro Cavalli (pag. 26)
- Non basta l'antirazzismo
Di Alexander Langer (pag. 30)
- Il fardello dell'Europa
Intervista a Ferruccio Pastore (pag. 31)
- Il ciclo dell'acqua
Di Giovanni Damiani (pag. 34)
- Zero Rifiuti
Intervista a Françoise Bonnet (pag. 39)
- L'Europa sarà sociale o non sarà
Intervista a Giuseppe Bronzini (pag. 41)
- Un euro e venti, quindici euro
Intervista a Marco Cilento (pag. 44)
- La sentenza Gravier
Intervista a Antonio Giunta (pag. 47)
- Il trilemma dell'Europa
Intervista a Franco Praussello (pag. 50)
- Una vita semplice
Di Alexander Langer (pag. 54)
- Alcune buone ragioni per cui l'Unione
europea è desiderabile (pag. 56)

Sono trascorsi quarant'anni dalle prime elezioni dirette del parlamento europeo a suffragio universale. Tra il 23 e il 26 maggio 2019 circa quattrocento milioni di europei saranno chiamati alle urne per eleggere i loro rappresentanti a Strasburgo. Abbiamo pensato di contribuire alla discussione in corso, offrendo elementi di informazione e riflessione sui successi, ma anche sui problemi che ancora accompagnano la costruzione europea. Il Quaderno si chiude con un "non manifesto", un tentativo di sintesi di alcune delle buone ragioni che, a nostro avviso, rendono desiderabile l'Unione europea.

Abbiamo intitolato questo quaderno "Pro Europa", in ricordo dell'associazione creata da Alexander Langer all'inizio della sua seconda legislatura nel 1994; una formula volutamente provocatoria per il suo stesso gruppo parlamentare, al cui interno non mancavano posizioni critiche se non esplicitamente antieuropeiste. Da marzo a giugno 1995, l'associazione pubblicò tre numeri di un bollettino "un esperimento, un agile strumento [...] per contribuire a individuare buone cause, buone ragioni e buone compagnie, per costruire quell'Europa sorella per la quale in tanti [...] avevano ritenuto valesse la pena avere un avamposto nelle istituzioni europee".

Le "buone ragioni" qui annunciate, emergono in forma di domande più che di affermazioni, com'è nella tradizione della nostra Fondazione e di quella della rivista "Una Città". Abbiamo dato voce a persone impegnate nell'ambito dei diritti umani e civili, ma anche nel campo del lavoro, del welfare, dell'istruzione, dell'ambiente, della politica estera e della difesa, dell'economia e dell'immigrazione.

Quello che esce è il ritratto di un'Unione europea che tanto ha fatto e a cui il nostro paese tanto deve, e che però si trova oggi in mezzo a un guado, per superare il quale servono volontà politica e il coraggio di fare i passi avanti necessari, in campo economico, sociale, delle istituzioni, per costruire un'Europa che sia davvero comunità federale, democratica e solidale. Ne va della sua stessa esistenza.

In apertura, introdotto da Gianni Tamino, riproponiamo il programma redatto da Alex per le elezioni europee del 1994, ancora di grande attualità per i temi affrontati: prevenzione e risoluzione dei conflitti, diritti e convivenza, ambiente, riequilibrio economico e sociale. Daniel Cohn Bendit, a partire dalla sua biografia, ci parla di cosa l'Europa abbia significato per la sua generazione e del perché sia oggi giusto impegnarsi per la costruzione di una vera democrazia sovranazionale.

Alyn Smith, Judith Sargentini e Roza Thun, europarlamentari, affrontano il problema del deficit democratico nel processo della Brexit, in particolare per la Scozia, e quello del rischio di un arretramento nel campo dei diritti civili nei paesi centro-orientali e non solo. Di un'Agenda per i diritti fondamentali in Europa ci parla Francesco Palermo.

Paolo Bergamaschi ci parla dei limiti di una politica estera e di sicurezza le cui competenze restano nelle mani degli stati nazionali, ma anche della forza di attrazione di quello che resta il più grande progetto di pace della storia dell'umanità.

Ferruccio Pastore ci parla delle difficoltà dell'Europa alle prese con la "crisi dei rifugiati", mentre Alessandro Cavalli ci spiega perché sulla sfida dell'immigrazione si gioca il futuro dell'Unione europea.

Giovanni Damiani ripercorre le tante e cruciali azioni messe in campo dall'Ue nel campo ambientale, mentre Françoise Bonnet approfondisce il tema specifico della gestione dei rifiuti.

Giuseppe Bronzini ci spiega cos'è il Pilastro sociale europeo lanciato nel 2017 e Marco Cilento, del sindacato europeo, ci ricorda perché l'Europa è importante per i lavoratori, la loro libertà e i loro diritti. Antonio Giunta descrive l'importante lavoro realizzato a livello europeo nel campo dell'istruzione, forse la materia che ha avuto più successo.

Infine, Franco Praussello, nello spiegare come l'unione monetaria, in assenza di politiche fiscali, rischi di rimanere un processo incompiuto, auspica un progresso sulla via dell'integrazione politica all'insegna del motto "no taxation without representation".

PRO EUROPA

Redazione: Barbara Bertoncin, Bettina Foa, Umberto Cini, Edi Rabini. Hanno collaborato: Paolo Bergamaschi, Alessandro Cavalli, Sabina Langer, Daniele Marchi, Marzio Marzorati, Silvana Massetti, Simonetta Nardin, Paola Sabbatani, Gianni Saporetto, Christine Stufferin, Gianni Tamino, Mao Valpiana. Le interviste sono a cura di Barbara Bertoncin e Bettina Foa. L'intervento di Daniel Cohn Bendit è a cura di Christine Stufferin. I box sono a cura di Umberto Cini, Simonetta Nardin, Daniele Marchi (Corpo civile di pace europeo), Francesco Vignarca (Difesa europea). In copertina, Lisbona. Le foto sono di Fausto Fabbri; a pag. 24-25 © European Union 2018. Editore: Una Città società cooperativa. Supplemento al n. 255 del mensile "Una città". Direttore responsabile: Franco Travaglini. Questa pubblicazione è stata chiusa il 24 marzo 2019.

Quaderno n. 5, aprile 2019 della Fondazione Alexander Langer Stiftung, Onlus.

Fondazione Alexander Langer Stiftung, onlus Via Bottai/Bindergasse 5 I-39100 Bolzano/Bozen

info@alexanderlanger.net www.alexanderlanger.org

Una Città Società cooperativa, via Duca Valentino, 11 Forlì www.unacitta.it

Quaderno realizzato con il contributo della Provincia Autonoma e del Comune di Bolzano



Prima che sia troppo tardi...

Negli anni Novanta, Alexander Langer aveva già identificato fra le principali sfide dell'Europa il ruolo positivo che l'Unione avrebbe potuto giocare per la pace, l'ambiente, la democrazia e la costruzione di uno spazio euromediterraneo aperto e solidale. Di Gianni Tamino.

Gianni Tamino, biologo, Università di Padova, è stato parlamentare italiano ed europeo; è membro del comitato scientifico della Fondazione Langer.

Di Europa c'è sicuramente bisogno, ma spesso vengono visti solo gli aspetti negativi dell'Unione europea, dimenticando tutte le buone ragioni che ci devono portare a difendere la costruzione fin qui realizzata. Tuttavia sarebbe un errore non renderci conto che molte cose non vanno e che dobbiamo proporre dei decisi passi avanti verso la costruzione di una vera Unione europea, anzi, in prospettiva degli Stati uniti d'Europa.

La realizzazione di una vera Unione di stati richiede l'applicazione di principi federalisti come il principio di sussidiarietà e quello di solidarietà. Questa Unione deve poi non solo essere "conveniente", nel senso che dovrebbe offrire reali vantaggi per tutti rispetto alla logica di stati nazionali chiusi, ma anche desiderabile, cioè costituire un obiettivo per il quale ha senso impegnarsi.

Dobbiamo dunque individuare un percorso che riprenda la strada verso gli Stati uniti d'Europa, a partire da una Costituzione condivisa e attuata da tutti gli stati membri per poter contribuire alla soluzione delle gravi emergenze che incombono sul pianeta: cambiamenti climatici, distruzione delle risorse naturali, crisi economiche, sociali e politiche, nuovi rischi di guerre, solo per citare le emergenze più evidenti. Di fronte a tali emergenze abbiamo bisogno dell'Europa, intesa come federazione di stati.

Nel 1995 Alexander Langer aveva già identificato fra le principali sfide dell'Europa il ruolo positivo che l'Unione avrebbe potuto giocare per la pace, l'ambiente, la democrazia e la costruzione di uno spazio euromediterraneo aperto e solidale. Tali sfide sono oggi ancora più presenti di fronte ai cambiamenti climatici, alle guerre in corso, all'esodo di molti migranti in cerca di nuove occasioni di vita, in fuga da guerre, crisi economiche e ambientali, pesanti violazioni dei diritti umani.

Nell'intervento in occasione dell'insediamento della Commissione Santer, Langer affermava: "C'è un altissimo bisogno, in Europa e nel mondo, di esempi positivi, di strade che portino all'integrazione, alla democrazia, alla pace, alla giustizia sociale ed ecologica. L'Unione sia un esempio positivo, e lo sia senza scaricarne i costi e i pesi sugli altri. Un'Europa fraterna e ospitale, la cui legittimità e credibilità è affidata in primo luogo al

consenso dei cittadini: a coloro che scelgono l'integrazione piuttosto che la disintegrazione, l'unità politica e non solo il grande mercato, la giustizia sociale e l'ambiente più che la crescita e la competizione".

Ma già nel 1993 Langer aveva scritto, in un articolo apparso sul Corriere della Sera del 10.3.1993: "Lo slancio del processo di integrazione sembra in crisi, all'interno della Comunità. La disintegrazione dell'Europa orientale non ha rafforzato la coesione di quella occidentale. Anzi, i differenti interessi rispetto all'Est sembrano suggerire divaricazioni anche ai partner comunitari. Le tappe della costruzione comunitaria restano essenzialmente nelle mani dei governi, assai poco dei popoli e dei Parlamenti, quello europeo compreso. Eppure il fascino della Comunità europea in molte regioni del mondo è grande: si tratta pur sempre dell'unico processo di integrazione regionale su grande scala che avviene senza guerra e senza (troppa) egemonia. Prima che sia troppo tardi e che la disintegrazione abbia fatto troppe vittime, bisognerebbe rilanciare un progetto di integrazione pan europea, a partire dalla Comunità. Dare questo ruolo promotore ai parlamenti, e pretendere un processo costituente di natura parlamentare sia per la nuova Unione europea, sia per l'unificazione di tutto il continente, risponderebbe alle migliori tradizioni democratiche". Emerge da questi interventi la necessità di costruire un'Europa "fraterna e ospitale" che risponda alle esigenze delle varie popolazioni che la costituiscono, realizzando una vera integrazione, attraverso un processo costituente.

Quello che oggi sicuramente manca è lo sviluppo di una cittadinanza europea, per cui chi vi appartiene si senta allo stesso tempo cittadino del suo stato (tedesco, francese, italiano, ecc.) e cittadino europeo, consapevole dei diritti "umani, civili, sociali, culturali, religiosi, di genere, etno-linguistici" che tale cittadinanza comporta.

Quando Langer afferma che occorre una politica di "promozione del decentramento e dell'autogoverno locale", non è in contraddizione con la forte richiesta di una vera unità dell'Europa, ma coerente con l'idea di una costruzione federale dell'Europa, in attuazione del principio di sussidiarietà, che comporta, nei rapporti tra istituzioni territoriali di diverso livello (come comuni, regioni, stati, unione federale) da un lato, che lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al

livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore.

Infatti Langer aggiungeva che si doveva inserire nel Trattato il seguente articolo: "L'Unione riconosce nel decentramento regionale e locale del potere pubblico una dimensione fondamentale e irrinunciabile della democrazia e della partecipazione civile, e nel contributo attivo delle regioni un elemento qualificante del processo di integrazione europea.

L'Unione riconosce e favorisce dunque l'autogoverno locale che si può esprimere a vari livelli (regionale, comunale, distrettuale, ecc.) e agisce per la promozione di un sistema di autonomie che realizzi in misura crescente il principio di sussidiarietà.

L'Unione incoraggia e sostiene la cooperazione interregionale, anche al di là delle attuali frontiere degli Stati nazionali, e vede nella formazione volontaria e democratica di regioni europee un apporto significativo al processo di integrazione. L'Unione si impegna a consolidare e allargare la partecipazione attiva delle regioni alla formazione della volontà comune e all'ulteriore sviluppo dell'integrazione europea, a partire dal rafforzamento dell'attuale Comitato delle regioni".

In pratica, decentramento locale e aggregazione sovranazionale costituiscono "due lati della stessa medaglia" e il federalismo europeo dovrebbe contenerle entrambe per essere convincente, condizione indispensabile per realizzare un'Europa "unita più convinta, più reale e più larga, ma anche più articolata e più democratica" con un generale riequilibrio dei poteri (come Langer aveva spiegato nel 1990 a Trento), premessa alla nascita di una cittadinanza comune europea.

Occorre andare oltre quella che Langer definiva "la vecchia ricetta dell'unificazione europea attraverso la crescita e l'integrazione europea", che ha procurato "mercificazione e degrado dell'ambiente, disoccupazione massiccia, competizione selvaggia", mentre diventa necessario "re-inventare l'Europa" non al fine di "garreggiare con l'America o il Giappone, ma per diventare ospitale verso tutti i suoi abitanti e amica a tutto il resto del pianeta". Questo scriveva Alexander Langer nel Programma per le elezioni europee 1994, dal titolo "Per realizzare la speranza europea", un programma valido ancora oggi.

Realizzare la speranza europea

Vivere in pace tra gli uomini e con la natura. Raddrizzare lo sviluppo impazzito a favore di una civiltà solidale e sostenibile. Assicurare dignità e lavoro a tutti. Difendere l'ambiente, il patrimonio culturale, i diritti, la convivenza, l'equità sociale. Il programma per le elezioni europee del 1994. Di Alexander Langer.

Vivere in pace tra gli uomini e con la natura. Raddrizzare lo sviluppo impazzito verso una civiltà solidale e sostenibile. Assicurare dignità e lavoro a tutti. Difendere l'eredità comune: l'ambiente, il patrimonio culturale, il diritto. Affrontare insieme a tutti gli altri europei le sfide più urgenti: la convivenza in Europa, la salvaguardia della natura, l'equità sociale. Conquistare democrazia, qualità della vita e partecipazione per tutti. Fare dell'Europa unita la casa comune della libertà e della giustizia.

Dal 1989 c'è stato il più grande cambiamento che l'Europa abbia mai visto in tempi di pace. Per ora non ha saputo digerirlo bene: nuovi muri si alzano al posto dei vecchi, violenze e guerre si moltiplicano, nuovi egoismi minacciano la coesione. La vecchia ricetta dell'unificazione europea attraverso la crescita e l'integrazione economica mostra la corda: mercificazione e degrado dell'ambiente, disoccupazione massiccia, competizione selvaggia.

Occorre re-inventare l'Europa, all'altezza della sua nuova possibile primavera. Non per gareggiare con l'America o il Giappone, ma per diventare ospitale verso tutti i suoi abitanti e amica a tutto il resto del pianeta. I Verdi - un movimento presente in tutta l'Europa, all'Ovest come all'Est - sono dei protagonisti necessari a questa impresa, se non si vuole la rincorsa di una crescita che semina distruzione e vittime, ma una saggia svolta verso la salute, l'ambiente, l'economia sostenibile anche per le generazioni dopo di noi. Dal 1989 al 1994 il primo Gruppo Verde al Parlamento Europeo (quarto in ordine di grandezza) ha agito in questa direzione, cercando alleati in tutti i gruppi politici, ma senza farsi intruppare in uno schieramento. La consapevolezza dell'urgenza di una svolta ecologica, che i Verdi hanno suscitato negli ultimi anni, ora deve portare a scelte precise. I Verdi offrono agli elettori europei una garanzia solida ed esperta perché l'Europa diversa e migliore non si possa solo sognare, ma anche costruire.

L'Europa sostenibile e solidale

L'Europa dell'ambiente e della salute: nessun miope vantaggio finanziario può compensare la dissipazione dei beni più preziosi. I Verdi si battono per norme e scelte europee sempre più esigenti: legislazione ambientale, tutela dei consumatori, umanizzazione della sanità, rispetto per gli animali.

L'Europa dell'occupazione e della sicurezza sociale per tutti: una crescita economica che emargini i meno competitivi e li lasci al loro destino sarebbe un frutto avvelenato, socialmente irresponsabile. Lavorare meno, lavorare sano, lavorare tutti e potersi fidare della rete di protezione sociale.

L'Europa dell'agricoltura rispettosa della natura e del lavoro contadino: oggi siamo al disastro riconosciuto del-

la politica agricola comunitaria che ha eliminato milioni di contadini, avvelenato suoli e acque, ridotto a merce crudelmente allevata gli animali. La svolta ecologica in agricoltura richiede prezzi giusti per alimenti sani, disarmo chimico per la terra coltivata, rivalutazione degli agricoltori, incoraggiamento all'agricoltura biologica.

L'Europa del riuso e del riciclaggio: se non si vuole che la montagna di rifiuti ci avveleni e seppellisca tutti, bisogna passare al risparmio di materia ed energia, alla produzione di beni più durevoli, al riuso, al riciclaggio, allo smaltimento locale dei rifiuti, a evitare e comunque gestire con estrema cura i rifiuti tossici. L'Europa deve obbligare i produttori e aiutare i consumatori in questo cambiamento di rotta.

L'Europa dei trasporti compatibili: cementificazione autostradale e valanghe di tir per un insano su e giù di merci sono tra i più gravi pesi per l'ambiente. Urge una svolta nella politica europea dei trasporti, verso la riduzione dei traffici sviluppando economie regionali integrate e facendo pagare il vero costo dei trasporti su strada.

L'Europa dei mari, dei boschi, delle montagne: i grandi eco-sistemi non possono più restare alla mercé degli interessi nazionali

L'Europa dell'energia pulita e della ricerca responsabile: la soglia dell'incubo nucleare, della manipolazione genetica, degli animali artificiali è da tempo oltrepassata. La risposta si chiama risparmio energetico, fonti pulite e rinnovabili di energie, ricerca scientifica orientata alla salvaguardia dell'equilibrio naturale e rispettosa dei limiti etici.

L'Europa dei mari, dei boschi, delle montagne: i grandi eco-sistemi non possono più restare alla mercé degli interessi nazionali. Le petroliere che inquinano i mari e la pesca industriale che li spopola, la cementificazione e il supersfruttamento turistico che degradano la montagna, l'incuria verso la morte dei boschi richiedono un'azione europea per la difesa dei grandi habitat naturali. L'istituzione di parchi europei (marini, montani, ecc.) e una comune azione di tutela non possono più essere rimandate. Il Mediterraneo, le Alpi (e in particolare le Dolomiti), il Danubio o il Reno... sono una comune eredità da salvaguardare.

L'Europa del riequilibrio economico e sociale: i dislivelli sociali, le esclusioni, le emarginazioni di intere regioni, paesi e gruppi sociali -all'interno e al di fuori dell'Unione europea- rappresentano non solo ingiustizie, ma anche mine esplosive per la coesione interna ed europea. Bisogna risanare le povertà e restituire vitalità economica e dignità sociale a ogni regione e a ogni settore sociale.

L'Europa delle città vivibili e delle campagne risuscitate: gran parte della gente oggi vive in città diventate

brutte e caotiche, dominate da auto e stress, una minoranza vive in campagne spesso impoverite e marginali. Va scelta una politica per una nuova qualità della vita nelle città e nelle campagne, e un nuovo rapporto tra esse, piuttosto che di spinta consumistica e arricchimento individuale che spinge poi ognuno alla fuga da dove vive. La vitalità delle comunità locali sarà la chiave perché si possa vivere meglio, materialmente e spiritualmente.

L'Europa unita dovrà essere federalista: gli attuali stati nazionali devono finalmente cedere molti dei loro poteri

L'Europa della condivisione e dell'autolimitazione: oggi si assiste a una generale e spesso spericolata corsa all'arricchimento, stimolata anche dal grande mercato europeo e dalla convulsa transizione all'Est. Non a caso la



sensibilità sociale e ambientale rischia di finire schiacciata, sacrificata all'illusione di farsi largo a gomitate. E non a caso l'Est europeo sta per diventare una specie di terzo mondo per l'Europa occidentale. L'alternativa è netta: o si comincia a condividere, a perequare, o si va dritti verso un nuovo e più crudele muro. Non si può avere la botte piena e la moglie ubriaca, e i Verdi hanno il coraggio di dirlo e di scegliere: la società solidale e sostenibile che propongono è incompatibile con l'attuale gara economica basata sulla crescita della produzione, del commercio, dei trasporti, dei consumi. Solo un'inversione di rotta verso un'Europa più sobria e meno sprecona può garantire un benessere giusto e durevole. Tra denaro e salute la scelta non dovrebbe essere troppo difficile.

L'Europa unita e democratica

L'Europa dei dodici come fermento di unità europea: non a caso oggi molti la chiamano ancora "Comunità economica", intrisa com'è di finanza, moneta, fisco, armonizzazione di commerci e industrie; mercato comune piuttosto che casa comune.

Ma soprattutto dopo il crollo dei regimi dell'Est, è diventato evidente che la sola speranza di unificare pacificamente l'Europa, superando vecchie inimicizie e nuove competizioni, viene dall'Unione europea dei dodici, e dal suo aprirsi a tutti gli altri europei. I Verdi si battono per l'integrazione politica dei popoli e dei cittadini del-

l'intero continente, federati innanzitutto da un comune ordinamento democratico. I mercati potranno anche restare differenziati per tutto il tempo necessario, ma l'unità politica non può aspettare troppo, altrimenti i fattori di disintegrazione rischiano di prevalere.

L'Europa unita, federalista, decentrata, democratica: sinora i ritmi dell'integrazione europea vengono dettati dai governi degli stati e dai potentati economici.

I cittadini europei hanno diritto di pretendere ormai una Costituzione democratica, elaborata e approvata dai suoi rappresentanti eletti, al posto di un trattato e un regime inter-governativo.

L'Europa unita dovrà essere federalista: gli attuali stati nazionali devono finalmente cedere molti dei loro poteri al tempo stesso alle autorità sovranazionali europee e alle comunità locali (regioni, länder, contee...). Il Parlamento europeo non può più continuare a essere un organo sostanzialmente consultivo, ma deve conquistarsi in questa legislatura i poteri di un vero parlamento. Il trattato di Maastricht è nato già vecchio: troppa poca Europa, troppi veti, troppi equilibrismi diplomatici. È tempo di darsi una Costituzione europea.

L'Europa delle regioni: forse per non complicare il già difficile processo di convergenza tra stati, la costruzione europea ha finora relegato regioni e comuni a un ruolo piuttosto decorativo. È venuto il momento di completare il pianterreno della casa comune: una solida democrazia locale con veri poteri a regioni e comuni, senza i quali l'integrazione sovranazionale rischierebbe di togliere ai cittadini ogni partecipazione e controllo.

L'Europa deve istituire e mettere a disposizione delle Nazioni Unite un corpo di pace europeo (civile e militare)

L'Europa dei diritti umani e civili, dei cittadini, della convivenza: finora l'Europa comunitaria si è preoccupata molto delle aziende, delle merci, dei capitali, dei tassi di inflazione. Ora si tratta di varare un corpo comune di leggi di cittadinanza e di democrazia europea, a garanzia di uguali diritti e uguale protezione in tutta l'Unione, e a garanzia dell'apertura agli altri. La difesa e la promozione dei diritti umani all'interno e all'esterno dell'Unione deve diventare una priorità politica oltre che morale. Sempre più numerose sono le situazioni di compresenza tra persone di diversa lingua, cultura e religione sullo stesso territorio. Le epurazioni etniche non sono la risposta, solo una politica e una cultura di convivenza può indicare la strada.

L'Europa operatrice di pace

L'Europa per la pace e il diritto internazionale: sinora i dodici non hanno saputo sviluppare una vera politica estera e di sicurezza comune (basta guardare alla tragica guerra jugoslava), né mettere al servizio della comunità internazionale il suo enorme potenziale di pace (basta guardare al Medio Oriente). Della guerra fredda ha conservato le strutture (Nato, Ueo, ecc.) e la mentalità, incapace di ricostruire dalle fondamenta una politica di sicurezza e pace. Negli ordinamenti internazionali (Onu, Csce...) non sa o non vuole parlare con una voce comune, né impegnarsi a fondo. I Verdi vogliono per l'Unione europea una comune politica estera e di pace, sottoposta al controllo democratico del Parlamen-

to europeo, con una chiara scelta a favore di un ordinamento internazionale universale (il sistema delle Nazioni Unite) e regionale (la Cse, Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, nata dagli accordi di Helsinki), e con un impegno unitario in seno alle istituzioni internazionali.

L'Europa del disarmo e della soluzione non-violenta dei conflitti: tuttora si hanno, all'interno dei dodici, due potenze nucleari; tuttora molti membri dell'Unione esportano armi; tuttora molti conflitti vengono lasciati marcire finché esplodono nella violenza (per es. il Kosovo). La dissoluzione dei blocchi deve essere colta finalmente come occasione di generale e serio disarmo, a cominciare dalle armi di sterminio di massa (Abc: atomiche, batteriologiche, chimiche), e per un divieto delle esportazioni di armi, e qualcuno deve cominciare a farlo. L'Unione europea è nelle condizioni giuste per poter dare il buon esempio. La prevenzione, mediazione, conciliazione delle situazioni di conflitto, va sviluppata al massimo; oggi è una cenerentola della politica estera, mentre potrebbe essere svolta con un utile apporto di organismi non governativi. L'Europa deve istituire e mettere a disposizione delle Nazioni Unite un corpo di pace europeo (civile e militare). Impegnarsi per il disarmo e per la soluzione non-violenta dei conflitti non significa assistere impotenti ad aggressioni e stragi; i Verdi si battono perché si diano le risposte più giuste e appropriate possibili (per es. contro la guerra-lampo cruenta e inutile nel Golfo, ma per l'uso della legittima forza internazionale contro gli aggressori della Bosnia Herzegovina).

L'Europa dell'unità nella diversità: l'Europa, a differenza dell'America, non ha scelto la strada del melting pot, dell'integrazione omogeneizzante. La varietà di lingue, culture, tradizioni è riconosciuta come ricchezza europea, come fattore di vitalità da salvaguardare e garantire nell'integrazione. Oggi i diritti di molte minoranze restano negati in Europa, manca un comune codice; i riflessi nazionalisti e razzisti risorgono numerosi. I Verdi si impegnano per un'Europa garante delle diversità, capace di farle coesistere e valorizzarle in un ordinamento comune.

L'Europa fraterna, sorella del mondo intero

L'Europa pronta a dividere e perequare: la questione è molto semplice. Se tutti nel mondo vivessero come noi (auto, consumi energetici, produzioni nocive, armamenti...), il sistema Terra scoppierebbe d'infarto. Quindi delle due l'una: o ci barrichiamo ben bene nella nostra ricchezza, facendone una fortezza inespugnabile (ma come si vivrebbe da invidiati e assediati permanenti?), o ci mettiamo a condividere e perequare, mitigando decisamente la nostra corsa alla crescita materiale e alla superiorità economica, militare, tecnologica e aiutando gli altri a trovare condizioni meno inique per fare la loro parte. Rinunciando all'idea che il nostro stile di vita sia davvero da imporre a tutti, e stimolando la valorizzazione di società sobrie e umane quali si trovano nella tradizione di molti che oggi vengono chiamati "sottosviluppati".

L'Europa occidentale e il suo fratello all'Est: la parte dell'Europa che era al di là della cortina di ferro, era

come scomparsa dai nostri occhi. Ora che si riaffaccia, l'Occidente si comporta al tempo stesso da predatore e da chi non vuole più riconoscere il suo parente caduto in disgrazia.

La linea maestra del risanamento, della sicurezza e della democrazia passa attraverso la reintegrazione dell'intera Europa, incluso l'Est. L'Unione europea deve rapidamente aprire le sue braccia a tutti i popoli europei che lo vogliano -a cominciare da una generosa politica di immigrazione regolata e temporanea a scopo di studio, di formazione, di lavoro.

il bilancio di alcuni decenni di "sviluppo" è largamente fallimentare: ne hanno beneficiato quasi soltanto i paesi ricchi

L'Europa nel Mediterraneo: tutto il fianco Sud dell'Unione europea si affaccia al Mediterraneo, eppure l'Europa si dimostra gravissimamente incapace di risolvere devastanti conflitti e ormai incancrenite situazioni di ingiustizia: dall'ex-Jugoslavia al Medio Oriente, da Cipro all'Algeria. Ma anche la salute del "mare nostrum" è minacciata, così come lo è il patrimonio ambientale di tutto il bacino: basti pensare agli scarichi in mare, agli incendi boschivi, alle coste inquinate. Lo spazio mediterraneo è il primo legame tra l'Europa e il Sud: l'allargamento comunitario al Nord va compensato con una nuova politica per l'ambiente, per la pace e per il riequilibrio sociale nel Mediterraneo.

L'Europa per il Sud del mondo: dopo il riaffacciarsi dell'Est, l'attenzione europea verso il Sud è diminuita. E il bilancio di alcuni decenni di cosiddetto "sviluppo" è largamente fallimentare: ne hanno tratto beneficio quasi soltanto i paesi ricchi.

La cooperazione intorno ai grandi progetti (dighe, centrali, industrie...) si è rivelata fonte di corruzione per governanti e imprenditori da ambo le parti. Il debito del terzo mondo resta insoluto, le regole commerciali continuano a penalizzare i paesi non industriali, spingendoli a svendere natura, materie prime, risorse umane. L'Europa è la speranza di molti paesi del Sud: vi cercano partner leali e comprensivi, occasioni di lavoro e di formazione, esempi e sapere da riutilizzare, sostegno e cooperazione. I Verdi si impegnano per una onesta cooperazione Nord-Sud, in cui il Nord debba cambiare non meno che il Sud.

L'Europa garante delle promesse di Rio de Janeiro. Nel 1992 un grande "vertice della Terra" su ambiente e sviluppo l'ha detto chiaramente: per arrestare il cambiamento irreversibile del clima, per difendere la fascia d'ozono e le foreste, per salvaguardare la stessa molteplicità della vita sulla terra (bio-diversità), occorre un nuovo patto tra Nord e Sud: il Nord deve consumare e inquinare molto meno e pagare molto di più per i suoi prelievi rapaci, il Sud deve potersi sviluppare per non trascinare tutti nella miseria, scambi equi e solidali devono prendere il posto dell'attuale commercio internazionale esercitato in condizioni di ricatto e rapina. I Verdi si battono perché l'Europa onori per prima la cambiale firmata a Rio.

L'Europa di cui abbiamo bisogno

Per avere fiducia sulla prospettiva di un'Europa unita basta riandare al 1945 e ai passi avanti che da allora sono stati fatti; il dramma della mancata Costituzione; la assoluta necessità di un esercito e di una sovranità europea. Intervento di Daniel Cohn Bendit.

Daniel Cohn-Bendit, 1945, scrittore e politico, è stato uno dei protagonisti del maggio 1968 in Francia. Dal 1994 al 2014 è stato membro del Gruppo verde al Parlamento europeo eletto prima in Germania e poi in Francia. Nel settembre 2010 ha promosso, assieme a Guy Verhofstadt e Andrew Duff, la formazione del Gruppo Spinelli per il rilancio dell'integrazione europea. Il testo che segue è tratto dall'intervento da lui tenuto all'Institut des hautes études de défense nationale il 19 novembre 2018.

Parto dalla mia storia personale e dal perché l'Europa è importante per me. Sono nato nel 1945, a Montauban, in Francia. Sono stato concepito dopo lo sbarco in Normandia. I miei si erano rifugiati là in fuga dalla Germania. Immaginate la reazione dei miei genitori se all'epoca avessi detto loro: tra cinquant'anni non ci sarà più una frontiera tra Francia e Germania, non ci saranno più soldati, non ci saranno più controlli tra i vari paesi...

Per me l'Europa rappresenta un progresso di civiltà incredibile, inimmaginabile. Spesso si sente dire: "È impossibile". Lo si diceva anche quando si è iniziato a costruire l'Europa, e invece... La parola impossibile non vale per l'Europa. Questo non significa certo che tutto vada bene o che tutto andrà per il meglio. Dico soltanto che guardando da dove siamo partiti, l'argomento dell'impossibilità non regge. Spesso si dice anche che la pace non può più essere una definizione dell'Europa, perché è un fatto evidente, ma la pace è una condizione che diamo per scontata proprio perché c'è l'Europa. Se la gente sostiene che non c'è più il rischio di una guerra, è perché c'è l'Europa. Se un domani le sovranità nazionali prendessero il sopravvento e vincessero il nazionalismo, i vari nazionalismi, allora il rischio di una guerra potrebbe ripresentarsi. È la casa europea che ci permette di escludere l'eventualità di una guerra, in un continente che tra l'altro in passato è stato teatro di guerre.

I valori della costruzione europea sono l'antitotalitarismo, cioè il rifiuto del totalitarismo nazista e dello stalinismo, la decolonizzazione e quindi la creazione di uno spazio democratico.

C'è un altro punto che per me è fondamentale nella costruzione dell'Europa. Perché non siamo riusciti ad avviare questo processo prima, dopo la guerra del 1870-'71 o dopo il 1918? È stato solo dopo il 1945, dopo la disfatta totale della Germania e la fine del colonialismo francese

e inglese, cioè quando non c'erano più stati sovrani che aspiravano a esercitare un dominio, che si è potuto iniziare a costruire l'Unione europea. Una condizione essenziale è quindi che nessuno stato sia egemonico. Altro elemento importante è che in Europa gli stati grandi e quelli più piccoli abbiano tutti la stessa importanza.

La prima idea è stata quella di costruire un'Europa della difesa. Nel 1954 i tedeschi l'avrebbero voluta, ma i francesi, con una votazione all'Assemblea nazionale, dissero di no, perché per loro ciò avrebbe significato mettere in questione la sovranità nazionale. In seguito si è tentato di risolvere le divergenze puntando sulla cooperazione economica con gli accordi su carbone e acciaio, fino ad arrivare, dopo una lunga evoluzione, alla situazione attuale.

per i tedeschi il Deutsche Mark è la moneta simbolo della loro identità di nazione non più bellica

La questione della sovranità è al centro di tutti gli sviluppi europei, perché in passato l'emancipazione e la sicurezza dei popoli sono sempre dipese dalla loro sovranità nazionale e dalla loro capacità di difenderle.

La cooperazione economica e in agricoltura e il mercato comune hanno portato benefici, ma un po' alla volta tutto è diventato più difficile. Vi ricordate il serpente monetario? Successivamente si è iniziato a parlare di moneta unica. Helmut Schmidt e Valéry Giscard d'Estaing avevano incaricato Pierre Werner di elaborare un piano, ma l'idea risultò troppo complicata nell'attuazione per via delle grandi differenze tra gli stati membri. Helmut Kohl e François Mitterrand ripresero il progetto una decina di anni dopo. Va riconosciuto che molti progressi sono spesso stati resi possibili dalla capacità di Germania e Francia di prendere delle iniziative assieme.

Inizialmente, nel dibattito sulla moneta unica, si registrarono resistenze sia da parte della Germania che della Francia. Per la Bundesbank e per il ministro delle finanze tedesco era necessario un rigore economico-finanziario che la Francia non sarebbe stata in grado di applicare né avrebbe voluto farlo. Dal drammatico periodo nazista, la Germania aveva imparato che l'indipendenza della Banca centrale dal potere politico era una condizione essenziale.

Kohl, alla vigilia della riunificazione della Germania, esitò un po' perché si trattava di dire ai tedeschi: "Ci sarà la riunificazione, costerà dei sacrifici e in più dovreste rinunciare al Deutsche Mark". Bisogna considerare che per i tedeschi il Deutsche Mark è la moneta simbolo della loro identità di nazione non più bellica. Ci sono due elementi che rappresentano la Germania del dopoguerra, e che nel loro immaginario, nella loro mitologia nazionale, danno una nuova definizione della loro identità: il 1954 e la vittoria alla Coppa del mondo e poi la ricostruzione, resa possibile appunto grazie al Deutsche Mark. Possiamo allora capire quanto sia costato ai tedeschi, al momento di fare la nuova moneta, l'euro, rinunciare al marco; per i francesi, invece, rinunciare al franco non rappresentava un grande sacrificio.

Dunque vedete quant'è complesso il processo di condivisione delle sovranità e quanto evolva lentamente, ma comunque va avanti. Anche il referendum su Maastricht ha mostrato quanto forti fossero le resistenze a rinunciare alla propria sovranità; per esempio, i francesi temevano di finire per dipendere dalla Germania.

Poi c'è stato il processo di allargamento. Sento spesso dire: visti i problemi che abbiamo con la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca, è stata davvero una buona idea? Anche se non nego le difficoltà, parlare così è antistorico. Se la Polonia non fosse stata invasa dall'Armata rossa, nel 1957 avrebbe firmato il trattato di Roma. La stessa cosa vale per l'Ungheria e il 1956. Consideriamo i fatti che hanno portato a Solidarnosc, alla caduta del Muro e a ciò che è accaduto in Germania dell'Est; tutti questi popoli si sono emancipati dal comunismo e hanno visto nell'adesione all'Ue una sicurezza per il loro futuro. Hanno cercato la libertà (anche se poi hanno un concetto molto particolare di libertà) e, nonostante tutti gli errori commessi, è stato giusto accoglierli. Non potevamo dire loro: "È bene che siate liberi, ora però dovete aspettare, verrà il tempo in cui entrerete in Europa..."

Arriviamo al 2005 in Francia e al referendum sul trattato costituzionale. Per me questo è stato uno dei più grandi drammi politici della mia vita, perché lo difendevo e ho perso. Credo che una costituzione europea sia assolutamente necessaria. Ma a volte la storia gioca brutti scherzi: la convenzione presieduta da Giscard d'Estaing aveva trovato un accordo

su 45 pagine che definivano la democrazia europea, le ragioni dell'unione, ecc. Al Consiglio europeo a Salonicco gli inglesi pretesero e ottennero che tutti i trattati fin lì firmati venissero inseriti... e il testo sul quale i francesi vennero chiamati a esprimersi arrivò a 345 pagine: una follia! Chi poteva leggere tutte quelle pagine? Nel dibattito poi si sentiva tutto e il contrario di tutto... L'assurdo è che sui primi due capitoli tutti erano d'accordo... e ora, vent'anni anni dopo, gli inglesi se ne vanno e ci lasciano con il cerino in mano...

Oggi con il cambiamento climatico, la globalizzazione e l'insicurezza nel mondo, le due grandi potenze, Russia e Stati Uniti, che hanno partecipato alla liberazione dell'Europa, si rifiutano di assumersi questa responsabilità.

**oggi ci si chiede:
è stata una buona idea
l'allargamento a Polonia,
Ungheria, Repubblica Ceca?**

Di conseguenza la sovranità europea deve essere politica, economica e finanziaria, comprendendo anche la difesa. Qui c'è tutto il dibattito sull'esercito europeo. Vi chiedo, sapete quanti sono i cittadini europei in uniforme? Ben due milioni! E per fare cosa? Nessuno lo sa. Aggiungo che i soldati americani sono circa 450.000 e più o meno altrettanti quelli russi. Quindi abbiamo la forza numericamente più grande con la più piccola capacità d'intervento e di difesa. Vale a dire: se vogliamo rafforzare la sovranità europea, se vogliamo aumentare la protezione dei nostri cittadini, non serve moltiplicare gli eserciti nazionali. Per questo difendo l'idea di un esercito europeo. Il ragionamento della cancelliera Angela Merkel è più che sensato: costruendo un esercito europeo avremo la pace, perché se abbiamo un solo esercito, chi farà più la guerra? È banale, quasi infantile. Nella prospettiva della sovranità europea, un esercito europeo è assolutamente necessario.

Bisogna procedere un passo alla volta. Il bilancio dell'esercito francese ammonta a trenta miliardi; in Germania arriva più o meno alla stessa cifra. Se ogni due o tre anni trasferiamo una parte dei bilanci nazionali nel bilancio europeo, possiamo iniziare a mettere in comune gli armamenti ecc. Ci vorranno vent'anni, non importa. Inoltre, ci sono già delle realtà come la brigata franco-tedesca. Quando in parlamento c'è stato il dibattito sull'intervento in Mali, mi sono un po' innervosito quando ho sentito che ai francesi si stava dicendo: andate avanti voi e noi vi seguiamo con le ambulanze per proteggervi. Perché non siamo stati in grado di avanzare la proposta di mandare la brigata franco-tedesca? Il fatto è che i tedeschi non osavano e i francesi volevano far vedere di essere capaci di fare tutto da soli. Poi possiamo discutere della neces-

sità di un intervento in Libia. Io ero piuttosto favorevole a difendere Bengasi. Comunque, otto giorni dopo l'inizio del loro intervento, francesi e inglesi sono stati costretti a chiedere munizioni agli americani. Quindi anche lì dove siamo intervenuti, non siamo stati all'altezza della situazione. E non voglio parlare della Siria... Andiamo ripetendo che noi europei non possiamo lasciare che Assad massacro il suo popolo, e tuttavia temo non saremmo neanche in grado di organizzare un intervento umanitario. La sovranità europea è quindi anche la capacità di essere all'altezza dei problemi umanitari e strategici che abbiamo in comune. Senza un esercito europeo non possiamo parlare di sovranità europea. E non dimentichiamo il cambiamento climatico: è ormai evidente che dobbiamo avere una massa critica e parlare con una voce sola per cercare di convincere tutti gli stati a fare di più, altrimenti andiamo dritti verso la catastrofe.

Poi c'è la globalizzazione. Tutti hanno capito che se non si stabiliscono delle regole per governarla sarà il caos. Considerate ciò che l'Europa sta cercando di fare per dare un'anima più sociale alla globalizzazione, per un'Europa solidale. Serve una capacità d'intervento di livello europeo. La Germania, la Francia o l'Italia da sole non possono riuscirci e in futuro nessuno stato membro dell'Ue potrebbe da solo far parte del G7 o G8. Se vogliamo in qualche modo governare la globalizzazione possiamo farlo solo come Unione europea. Quindi a coloro che dicono che la sovranità europea mette in pericolo la sovranità nazionale bisogna rispondere che, al contrario, la sovranità europea protegge la sovranità nazionale. E grazie alla sovranità europea che difendete la vostra sovranità nazionale e non il contrario...

Infine c'è la questione dei rifugiati e dei migranti. Lo dico chiaramente: tutti coloro che rimproverano ad Angela Merkel di aver lasciato entrare i migranti nel 2015 si sbagliano (e potrei usare termini più forti). Lasciatemi spiegare: nel 1938 i miei genitori erano già in Francia. Il presidente Roosevelt aveva capito che gli ebrei tedeschi dovevano lasciare il paese e organizzò una conferenza a Evian su come gestire il movimento di profughi e suddividere i 500.000 ebrei fra i vari stati. Erano presenti trentasette paesi.

**al tempo dell'intervento in Mali
ai francesi si è detto:
andate avanti voi, noi
vi seguiamo con le ambulanze...**

I vari diplomatici esordirono dicendo: la situazione è molto più complicata, perché ci sono anche due milioni di ebrei in Russia, un milione e mezzo in Polonia e poi altri in Ungheria, in Romania, ecc. E cosa si decise? Che non si potevano accogliere tutti gli ebrei. Alcuni paesi ne ac-



cettarono una piccola quota. Ma tutti subito dissero che per loro era troppo... Dalla conferenza di Evian abbiamo imparato che l'accoglienza dei profughi è la cosa più difficile per tutte le società. Invece Angela Merkel ha detto molto semplicemente: io vengo dalla Germania dell'Est e finché sarò cancelliera non ci sarà più il filo spinato alle frontiere tedesche. Questo è straordinario e io non posso che essere d'accordo. Poi è possibile che siano stati commessi degli errori, anch'io ho delle critiche da fare, ma in un momento come questo, con l'arrivo massiccio di rifugiati, partiti per esempio dal Medio Oriente perché nei campi gestiti dall'Unhcr avevano ridotto le razioni di cibo come conseguenza della riduzione dei nostri finanziamenti all'Unhcr... Insomma, prima provochiamo l'arrivo dei



Foto scattata alla vigilia della caduta del muro nei boschi ai confini tra Polonia e Cecoslovacchia; si vedono Adam Michnik, Vaclav Havel, Jacek Kuron e altri dissidenti.

profughi e poi diciamo che no, non è possibile accoglierli... Questo lo trovo inaccettabile. Non voglio dilungarmi sulla questione, ma io sono stato per cinque anni assessore a Francoforte ed ero responsabile dei rifugiati e degli immigrati, in una città dove la percentuale degli immigrati superava il 30%. Quindi conosco il problema, le difficoltà, ma ho visto anche le straordinarie opportunità che si aprono.

Ho lanciato la proposta di creare un'agenzia europea per i rifugiati, dotata di fondi adeguati. Ogni città e provincia europea che accoglie i rifugiati riceve un aiuto per i rifugiati e in più un contributo per il suo bilancio sociale; voi accogliete, noi vi aiutiamo. La ricerca di una soluzione europea porterebbe a un dibattito di tutt'altro genere. Vedete quindi che la

sovranità europea è assolutamente necessaria.

La democrazia europea dipende dalla nostra capacità di costruire questa sovranità europea. E poi bisognerà riprendere l'idea della costituzione europea. Ci vuole un atto costituzionale che spieghi come questa sovranità deve e può funzionare democraticamente, in collegamento con le varie sovranità nazionali.

e i loro figli non sarebbero italiani, rumeni, olandesi o altro... sarebbero europei! Per questo motivo vi dico fate l'Erasmus!

Io difendo l'idea degli Stati uniti d'Europa, di una repubblica europea federale, in cui gli stati continuino a funzionare, dove i compiti siano suddivisi e il cui funzionamento sia stabilito da una costitu-

zione. So che è difficile, ma senza una costituzione europea alla fine del processo, ma anche prima, la nostra sovranità europea sarà sempre traballante o imperfetta sul piano democratico.

E per finire: mi si dice che gli europei sono così diversi tra di loro, è vero, ci sono grandi differenze, ma io ho una proposta: allarghiamo il progetto Erasmus agli apprendisti e ai giovani lavoratori. Se ogni anno un milione e mezzo di giovani europei avessero a disposizione delle borse per vivere, studiare e lavorare in un altro paese europeo... immaginate quante coppie miste potrebbero nascere. E i loro figli non sarebbero italiani, rumeni, olandesi o altro... sarebbero europei! Per questo motivo vi dico fate l'Erasmus e avrete l'Europa... e non la guerra!

Se vivi e lavori qui sei scozzese

Dopo il referendum sulla Brexit, che ha visto ogni villaggio e città della Scozia votare per la permanenza nell'Unione europea, l'amarezza per un esito che non rispetta la propria volontà nazionale, il destino dei cittadini comunitari residenti in Scozia. Intervista a Alyn Smith.

Alyn Smith, eurodeputato dello Scottish National Party, è membro del Gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea.

Al referendum sulla Brexit, la Scozia ha votato prevalentemente per rimanere in Europa, come si spiega?

Noi abbiamo un diverso atteggiamento verso l'Europa. In parte per motivi politici, in parte per motivi geografici: l'Inghilterra è sempre stata tradizionalmente più anti-Eu e siccome noi non vogliamo essere come loro... Come sapete, a volte poi i popoli si definiscono in relazione ai loro vicini. Abbiamo anche un diverso atteggiamento verso la politica, tendenzialmente siamo più politicizzati. Il referendum per l'indipendenza del 2014 è stato un valido esercizio: la cittadinanza si è molto informata, si è attivata. Le persone, in quell'occasione, hanno studiato, hanno impegnato del tempo per migliorare le proprie conoscenze su come funziona l'economia, su come funziona la democrazia.

L'eredità del referendum del 2014 ci ha lasciato con un dibattito politico molto vivace. La nostra è una cultura politica pluralista, siamo anche pragmatici; non siamo ideologici sulla questione europea: abbiamo la Norvegia accanto, l'Islanda, insomma sappiamo che ci sono altri modelli di relazione con l'Europa. E poi abbiamo l'Irlanda proprio lì.

Semplicemente vogliamo tutelare i nostri interessi da una prospettiva nazionale. Per noi un'adesione all'Unione europea come stato indipendente è la soluzione migliore. Tanta gente nel 2014 ha votato "no" all'indipendenza proprio per la questione europea e ora ci sta ripensando...

Hai fatto un discorso molto forte al Parlamento europeo all'indomani del referendum sulla Brexit...

Ero molto emozionato, ma soprattutto quando ho visto che Nigel Farage voleva essere la "voce" del Regno Unito, mi sono ribellato, non volevo lasciare che fosse lui la nostra voce, non potevo accettarlo. E visto che lui parlava alla gente a casa, io ho parlato alla gente in quella sala, ai deputati, chiedendo di non lasciarci soli.

Tu ti sei dichiarato orgogliosamente scozzese e orgogliosamente europeo. Le cose possono stare assieme?

La Scozia è il prototipo di uno stato europeo. I giorni dell'Impero sono finiti. Senza l'Europa, gli stati sarebbero molto più piccoli e impotenti davanti alla minaccia del cambiamento climatico, al problema del crimine organizzato, della sicurezza alimentare, della protezione dei dati, con la Russia, Trump...

Negli ultimi trent'anni in Scozia abbiamo esaminato la situazione con attenzione: siamo a favore di un mondo multilaterale, con le organizzazioni internazionali per i diritti umani, il Wto, la Nato, l'Eu, ecc. Siamo convinti che i nostri interessi siano meglio rappresentati all'interno di questo mondo interconnesso. Io non vedo l'Unione europea in contraddizione con l'indipendenza. Noi vogliamo essere indipendenti non per separarci, ma semplicemente per poterci sentire rappresentati. Quello che sta succedendo con la Brexit spiega molto bene quale sia il problema. Non a caso ora in Scozia molta gente ha cambiato posizione rispetto all'indipendenza. Proprio a causa della Brexit!

non essendo noi indipendenti, ai negoziati per l'uscita, siamo stati rappresentati dal governo inglese

All'interno del Regno Unito noi abbiamo espresso un voto molto chiaro. Basta guardare la mappa: parla da sola. Le nostre città, le nostre campagne, le nostre isole, il nord, il sud, hanno tutti votato per il "Remain". Ma non essendo noi uno stato indipendente, ai negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, siamo stati rappresentati dal governo inglese. Questo di fatto ha ignorato la nostra democrazia, le nostre istanze. Se guardiamo all'Irlanda, oggi ha le mani libere nei rapporti con Londra ed è per questo che ora è al centro dei negoziati. Ma l'Irlanda ha le mani libere perché è un paese indipendente all'interno della Ue e quindi, giustamente, può ricevere solidarietà, può contare sul sostegno e sulla cooperazione con gli altri paesi. L'Irlanda è pure un paese più piccolo della Scozia, ha anche meno risorse; non ha petrolio, gas, ecc.

Ancora nel 2014, cioè molto recentemente, agli scozzesi era stato detto che se volevano rimanere nell'Unione europea dovevano votare per restare nel Regno Unito. Il fatto è che, come ha ben spiegato il nostro segretario di stato, David Mundell, la Scozia non è un partner del Regno Unito, ma è una parte del Regno Unito: c'è una bella differenza! Oggi si parla del deficit democratico dentro l'Unione europea, ma per noi il deficit democratico è dentro il Regno Unito.

Ma per tornare alla tua domanda, per me l'indipendenza è legata al nostro spirito internazionalista, è legata al multilateralismo, è l'assunzione, con forme democratiche, di una responsabilità all'interno di una cornice internazionale.

Ora a che punto siamo? Ci sono al-

ternative alla Brexit?

Purtroppo non ho la sfera di cristallo. Abbiamo fatto una lettera-appello a vari deputati europei per chiedere di allungare i termini di negoziazione relativi all'articolo 50, che è quello che fissa il processo che deve essere seguito dagli stati che desiderino uscire dall'Unione europea. Il timore è di trovarci fuori senza alcun accordo del futuro. C'è il rischio che da marzo la comunità scozzese, gli uomini d'affari, le organizzazioni benefiche non abbiano più accesso al mio ufficio per portare le loro istanze. Per esempio, adesso la National Farmers Union, il sindacato degli agricoltori scozzesi, assieme a me e a un deputato laburista, ha chiesto un incontro alla Commissione europea per una questione molto tecnica relativa alla legislazione, in particolare sull'identificazione delle pecore. L'Ue sta lavorando molto su controlli e tracciabilità, sulla salute alimentare. Ecco, in uno scenario post-Brexit con il tipo di accordo su cui sta lavorando la May, rischiamo di trovarci in una situazione in cui noi non avremo alcuna voce in capitolo e saremo



però costretti a seguire e a rispettare queste leggi. Non può funzionare. In Norvegia funziona perché loro hanno maturato un metodo di lavoro con l'Unione che si è consolidato, ma col Regno Unito non può funzionare, per cui abbiamo chiesto un'estensione del periodo previsto dall'articolo 50. Abbiamo anche avuto una prima udienza alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Secondo noi la Brexit non è inevitabile, c'è ancora la possibilità di cambiare rotta. In particolare, la Corte scozzese ha chiesto a quella dell'Ue se il diritto europeo permetta al Regno Unito di revocare in modo unilaterale la propria notifica di divorzio prima della fine del termine di due anni, previsti appunto dall'articolo 50. Poi c'è l'ipotesi di un secondo referendum, vediamo. Al momento, abbiamo innanzitutto bisogno di prendere tempo. Il rischio più grave è di trovarci a lasciare l'Europa a marzo senza aver affrontato i problemi sul tavolo. Sarebbe un disastro. La fine della libertà di movimento dei cittadini europei verso il Regno Unito è uno scenario orribile. La May ne parla come di una conquista. Sembra dimenticare, o ignorare che quel diritto verrà negato anche ai cittadini del Regno Unito. È una situazione in cui perderemo tutti.

Molti oggi si chiedono se i favorevoli alla Brexit avessero capito...

La gente ha il diritto di credere alle promesse dei politici, ha il diritto di prendere la politica seriamente, però i politici han-

no il dovere di sapere quello che dicono quando parlano, altrimenti devono tacere. Invece la campagna per il Leave è stata molto superficiale: limitiamo la libertà di movimento dei cittadini europei, non la vostra...

in fondo resto ottimista, ci aspettano grandi sfide... quello che chiedo è che la Scozia non sia lasciata sola

Molta gente è davvero convinta che tutto questo non avrà effetti su di loro. Ricevo quotidianamente messaggi in cui si dice: sì, andiamo avanti, usciamo... La May continua a parlare della fine della libertà di movimento dei cittadini europei, ma, ripeto, se usciamo sarà anche la fine della nostra libertà di movimento in Europa. Potete immaginare?

Purtroppo anche i nostri media si sono rivelati terribili nella parzialità con cui hanno presentato gli argomenti.

È un gioco molto pericoloso. Tra l'altro, questo atteggiamento del Regno Unito verso i cittadini comunitari è l'opposto della nostra visione. Al referendum sulla Brexit poteva votare solo chi aveva la cittadinanza. Per noi invece chi vive in Scozia è scozzese. La Scozia è tradizionalmente molto accogliente: siamo un paese grande, abbiamo cinque milioni di abitanti, c'è posto, venite...

Al referendum sull'indipendenza i 350.000 cittadini comunitari che vivono in Scozia hanno potuto votare. E molti

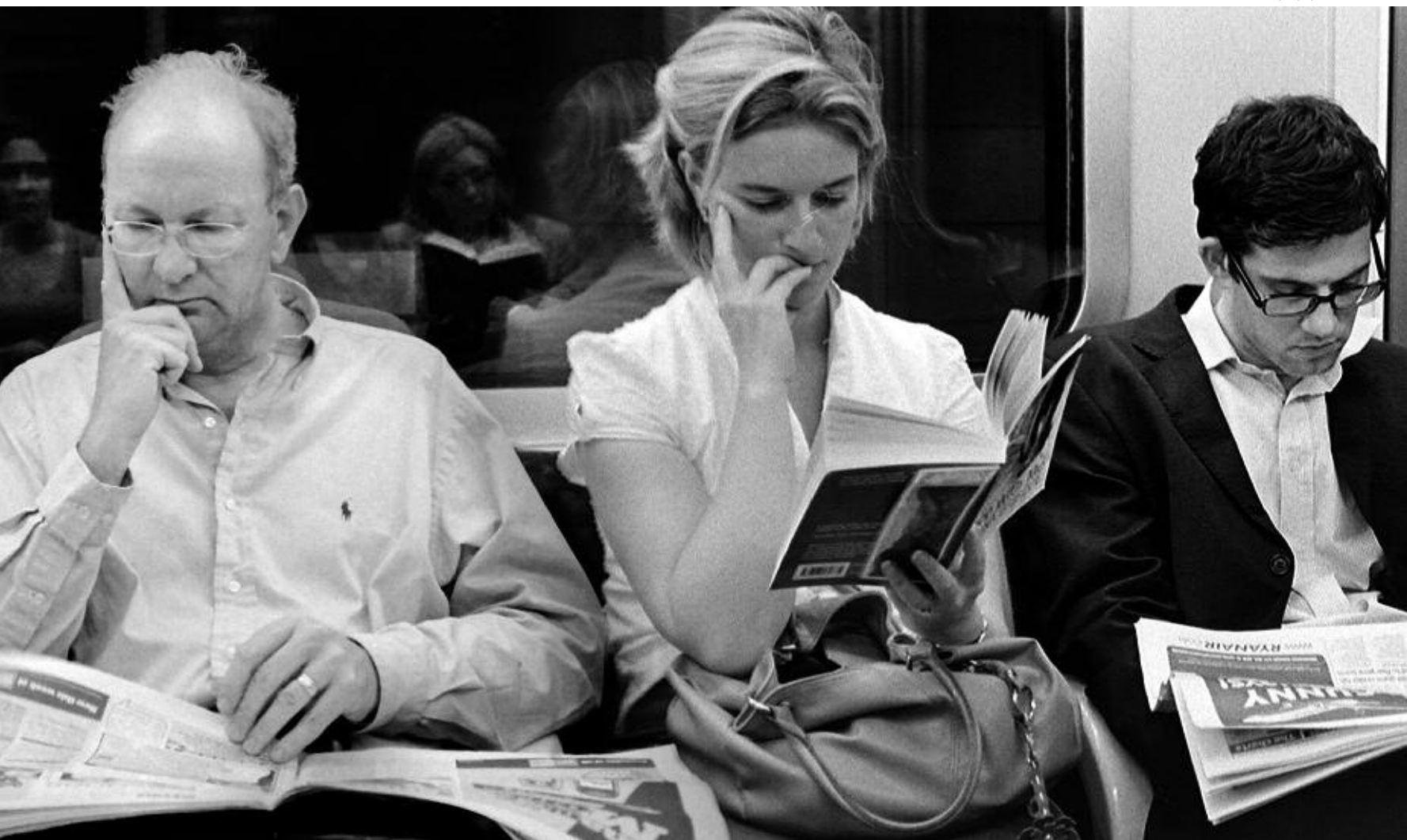
hanno votato "no" perché erano preoccupati di cosa sarebbe successo con i confini, rispetto alla possibilità di muoversi, ecc. Ma va bene così. Per noi il punto è che, di principio, chi vive in Scozia è scozzese. Stiamo anche lavorando per fare un emendamento alla legge elettorale affinché chiunque sia residente possa votare. Quindi mentre i cittadini comunitari stanno perdendo la loro voce nel Regno Unito, il parlamento scozzese sta lavorando per dare loro il diritto di voto. Perché, ripeto, per come la vediamo noi, se vivi e lavori qui sei uno dei nostri.

Dicevi che in questo scenario la questione dell'indipendenza tornerà in modo dirompente.

Ovviamente l'indipendenza non è la nostra priorità in questo momento. Ma abbiamo una politica molto dinamica e il fatto che i due referendum siano stati indetti così vicini l'uno all'altro ci ha fatto capire quanto le due questioni siano legate.

Nel 2014, abbiamo avuto il nostro referendum che è stato preceduto da due anni molto eccitanti, con una campagna dai toni drammatici, ma anche informativa. Dopodiché è uscito il risultato, 45 contro 55, e noi l'abbiamo accettato. Voglio dire, personalmente sono ancora per l'indipendenza della Scozia, però abbiamo accettato l'esito di un processo democratico e siamo andati oltre. Il referendum sulla Brexit è stato invece un pessimo esercizio, tant'è che è accaduta una cosa strana: ci si aspettava che, appreso il risulta-

Londra



to, si procedesse anche qui in modo conseguente. Invece quello che sta succedendo è che molta gente sta cambiando idea, il che è anomalo perché di solito la popolazione tende a spostarsi verso la posizione che è risultata vincente. Non è stato questo il caso del Regno Unito, dove oltretutto pare che la quota favorevole al Remain sia oggi ben superiore al 48%. È anche per questo che quel risultato non è sostenibile e che ogni accordo rischia di rivelarsi fragile.

ci consideriamo socialdemocratici, ecologisti, per l'uguaglianza, non siamo nazionalisti in senso sciovinista

Per concludere, non posso negare che, se le cose continuano così, per noi il punto non sarà più se, ma quando saremo indipendenti. Intendiamoci, ormai non do più nulla per scontato, però certo la Brexit ha mostrato che il Regno Unito è diviso. D'altra parte, sappiamo che gli stati esistono per casualità storiche. Perché il Lussemburgo e Malta sono indipendenti e la Scozia no? Queste cose possono cambiare e fino a che questo succede in un modo pacifico e democratico, i veri democratici non dovrebbero preoccuparsi.

La Commissione europea come ha reagito?

Penso che il team di Barnier abbia lavorato bene, ha operato in modo molto professionale e misurato. Il problema è il Regno Unito che si è irrigidito in una posizione pericolosa, dicendo: vogliamo tutto, ma non la libertà di movimento; vogliamo tutto, ma non la Corte di Giustizia, ecc. Quindi? Voglio dire, a che modello pensi? Perché questo non è né il modello Norvegia, né il modello Svizzera. Finora, il risultato di questi negoziati resta condizionato da troppi elementi: potrebbe prendere una strada o un'altra, chi lo sa? È una situazione pazzesca. Il Parlamento europeo si trova davanti alla richiesta di Westminster di applicare una Brexit senza alcuno scenario futuro. Io qui non biasimo certo il signor Barnier e il suo gruppo. Riguardo specificamente la Scozia, nella Commissione c'è una chiara consapevolezza della nostra situazione e tuttavia, da un lato, loro non vogliono "interferire" e anche noi, in qualche modo, non vogliamo che Bruxelles entri troppo nei nostri affari interni. Sta agli scozzesi decidere come procedere. Resta il problema che, fino a quando siamo dentro, possiamo contare sull'alleanza di molti stati amici, una volta usciti, non sarà più così. Nel 2014 a Bruxelles a molta gente non piaceva la parola "nazionalista". Forse non piace neanche a me. Non è così che definirei la mia politica. Noi siamo nel gruppo dei Verdi, ci consideriamo socialdemocratici, ecologisti, per l'uguaglianza, non siamo nazionalisti in senso sciovinista, non pensiamo che il nostro paese sia migliore degli altri. Il fatto è che non c'è un'altra parola per spiegare quello che

siamo. Comunque il mio partito si chiama Scottish National Party, è un partito "nazionale", non nazionalista. Spesso la gente non coglie questo punto. C'è anche da dire che molta gente a Bruxelles non ama i confini, pensa che l'indipendenza sia un modo di tornare indietro. Io invece penso che un'unione fatta di piccoli stati potrebbe essere più governabile.

Già nel 2014 avevamo cercato di spiegare la nostra posizione pro-europea. In fondo l'abbiamo dimostrato anche con il referendum sulla Brexit.

All'indomani del risultato, una delle nostre maggiori preoccupazioni è stato il destino dei cittadini comunitari residenti in Scozia. Il nostro primo ministro, già il giorno dopo, nel suo primo discorso, li ha voluti rassicurare: "Chi vive qui è uno dei nostri, resta il benvenuto". Insomma, credo che abbiamo mostrato anche nella pratica quali sono i nostri valori. Resta questa amarezza, questo senso di ingiustizia per quello che sta succedendo alla Scozia.

Dicevi che per la Scozia l'entrata nell'Unione europea ha portato grandi benefici. Puoi spiegare?

Intanto perché siamo entrati a far parte del più grande progetto di pace nella storia mondiale. In Scozia anche il più piccolo villaggio ha un memoriale di guerra dedicato a quelle migliaia di giovani mandati a combattere e a morire durante le guerre mondiali, vittime del fallimento della politica e di un gretto sciovinismo. L'Unione europea è nata da quella tragedia. Io poi dico che quest'unione si è rivelata una piattaforma capace di far brillare la Scozia; ci ha dato un'opportunità unica per lavorare e cooperare sostenendoci a vicenda e mettendo a disposizione le nostre reciproche risorse. Noi abbiamo i giacimenti di petrolio e gas naturale del Mare del Nord, voi avete l'olio d'oliva, ognuno mette a disposizione quello che ha, per tutti...

una delle cose buone della Brexit è che oggi nel Regno Unito ci sono le meglio organizzate e finanziate organizzazioni pro-Europa

L'Unione europea ha reso la nostra un'economia più dinamica. Grazie alla libertà di movimento, abbiamo potuto uscire, viaggiare. La prossima generazione rischia di perdere tutti questi diritti, è una cosa terribile. Purtroppo la campagna per il Leave è stata portata avanti anche da politici che non hanno di queste preoccupazioni, perché comunque potranno mandare i figli negli Stati Uniti, a Princeton, Harvard, ecc. Se non fosse esistito il programma Erasmus, io non sarei mai potuto uscire, non avrei avuto le stesse chance. Perdere questa dimensione sovranazionale, questa ampiezza di sguardi... Noi oggi ci confrontiamo regolarmente con Bruxelles, in una dimensione europea. Senza l'Europa sarebbe stato un andirivieni con Londra: un contesto molto più angusto.

Invece così siamo dentro un quadro di rapporti multilaterali, partecipiamo ai programmi di cooperazione e sviluppo. Con la Brexit tutto questo finirà. A meno che non troviamo un modo per andare comunque avanti, ma ho l'impressione che questo governo non sia interessato. E quindi cosa faremo? Cercheremo la cooperazione con Trump? Mah. La Scozia, poi, ha avuto dei benefici anche proprio come società. Noi abbiamo una popolazione che invecchia e l'immigrazione da altri paesi europei ha stabilizzato questa situazione. Per due secoli la nostra tragedia nazionale è stata quella di dover "esportare" la nostra gente perché qui non c'erano opportunità. Che è la ragione per cui un quarto del Canada è scozzese, metà della Nuova Zelanda è scozzese, ecc. Entrare a far parte dell'Unione ha fatto sì che arrivassero da noi altri cittadini europei per studiare, lavorare, per sposarsi... Tutto questo oggi è in pericolo.

Voglio però chiudere con una nota positiva. Io credo che qualsiasi cosa succeda, il futuro della Scozia rimarrà vicino all'Unione europea. Penso che la politica del Regno Unito stia entrando in una fase molto pericolosa.

Abbiamo bisogno di lavorare assieme, transcendendo i partiti, i paesi, per salvarci da questa politica irresponsabile. Io continuo ad aver fede nella gente.

Resto convinto che le persone, debitamente informate, prenderanno la giusta decisione.

Una delle cose buone della Brexit è che oggi nel Regno Unito ci sono le meglio organizzate e meglio finanziate organizzazioni pro-Europa. Perché improvvisamente la gente ha capito quanto tutto questo sia importante.

Questo vale anche per Bruxelles. Io ripeto spesso ai miei colleghi eurodeputati che gli ingredienti della Brexit sono presenti in ogni paese. Quello che sta succedendo deve valere come monito. Siamo in un momento di crisi e incertezza: il cambiamento climatico, il dilagare di informazioni false, il lavoro che cambia, la povertà, l'insicurezza. La gente è preoccupata, è arrabbiata. La rabbia è reale, è fondata, ma il suo obiettivo non è l'Unione europea. Questa rabbia nasce da questioni enormi, ma proprio perché sono questioni che trascendono i confini nazionali è importante rimanere assieme.

Guarda, sono stati due anni molto strani, non ho mai lavorato così tanto! È stato un susseguirsi incessante di incontri, briefing, una rincorsa per esserci sempre quando bisognava esserci...

Anche per questo è così frustrante vedere a che punto siamo oggi. La May è riuscita a fare un capolavoro: questo accordo scontenta tutti.

In fondo io resto ottimista sul futuro, certo ci aspettano grandi sfide e abbiamo bisogno di amici e alleati. Quello che chiedo è che la Scozia non sia lasciata sola.

La faccia nera

Il rischio che, di fronte a paesi membri che violano i valori e i principi costitutivi dell'Unione europea, prevalga un atteggiamento di indifferenza, se non addirittura di complicità; l'avvio della procedura dell'art. 7 contro l'Ungheria, un passo importante, ma insufficiente. Intervista a Judith Sargentini.

Judith Sargentini, olandese, europarlamentare dal 2009, membro del Gruppo Verdi - Alleanza libera europea.

Vorremmo parlare con lei della situazione dei diritti civili in Europa. Qual è la situazione e quali sono le principali minacce?

Io uso spesso una metafora. In Europa è come se fossimo parte di una grande famiglia. Bene, se tu scopri che tuo zio picchia la moglie, puoi sempre pensare che comunque loro vivono in un'altra città, sono lontani da casa tua e per fortuna a casa tua non succede niente del genere. Il problema è che se tu, davanti a una tale azione, non dici e non fai niente, le cose sono destinate a peggiorare: lo zio verosimilmente picchierà la moglie in modo sempre più violento e poi magari se la prenderà anche con i figli. Tanto che a quel punto, i tuoi nipoti potrebbero iniziare a venire più spesso a giocare a casa tua perché da loro c'è una bruttissima atmosfera e loro soffrono. Inoltre, se la situazione persiste, anche le feste di Natale cominceranno a essere molto imbarazzanti e sgradevoli. Se poi perseveri nel non intervenire, lo zio potrebbe cominciare a picchiare anche i figli, i tuoi nipoti o addirittura nella tua famiglia allargata potrebbe in qualche modo passare il messaggio che si può picchiare la propria moglie. Insomma, a un certo punto sarai costretto a fare i conti con il fatto che tuo zio sta picchiando la moglie.

Ecco, questo è ciò che sta succedendo in Europa. Per otto anni noi eravamo consapevoli del fatto che l'Ungheria stava picchiando la moglie, per rimanere nella metafora, ma ci siamo voltati dall'altra parte: certo le feste di Natale sono diventate meno divertenti, ma per fortuna non è casa nostra. Invece è casa nostra!

Ora la Polonia ha preso ispirazione dall'Ungheria, ha copiato e incollato la riforma che manda i giudici in pensione precocemente. L'Ungheria a sua volta si era ispirata alla Russia e a Israele per varare una bruttissima legge sulle organizzazioni non governative...

Io biasimo la politica e i politici che non vogliono assumersi le loro responsabilità. Non basta ascoltare la gente, bisogna interpretare i loro bisogni. Invece oggi quello che si fa è offrire facili slogan, anziché soluzioni. Questo è molto pericoloso.

Si è parlato molto di Polonia e Ungheria. Quali altri paesi sono a rischio di violazione dei diritti?

Beh, nel vostro paese, per esempio, avete arrestato il sindaco di un paese le cui

prassi erano state a lungo accettabili. Io non voglio entrare nel merito, ma certo il tempismo con cui si è intervenuti dà da pensare. Inoltre avete messo in pericolo dei barconi di rifugiati; l'Italia non è stata l'unica, l'hanno fatto anche la Francia e altri paesi. Poi ci sono Malta e la Slovacchia che hanno assistito all'assassinio di giornalisti che stavano investigando su episodi di corruzione che vedevano coinvolti membri del partito al potere.

In Bulgaria è appena scoppiato lo scandalo dei "passaporti in vendita", che ha visto coinvolte alte personalità delle istituzioni. Un caso di corruzione di gravità inedita. In Romania il partito al governo, i socialdemocratici (i problemi non riguardano solo i cristiano-democratici) sta varando una legge che depenalizzerà la corruzione se si rimane sotto una certa cifra.

violazioni nel funzionamento del sistema costituzionale ed elettorale, nell'indipendenza della magistratura

Insomma, stanno succedendo diverse cose preoccupanti e se non interveniamo in tempo la situazione è destinata a peggiorare. In questa casa, Manfred Weber, il capogruppo del Partito popolare europeo, che potrebbe essere il successore di Juncker (cioè il futuro presidente della Commissione europea), ha votato per il mio rapporto; questo gli ha dato l'opportunità di dimostrare di essere "sul lato giusto della storia", ma al contempo ha continuato ad abbracciare, a sostenere Fidesz, il partito di Orban.

Cosa possono fare la Commissione, il Parlamento, i singoli paesi?

Come sapete, con il mio rapporto ho avviato la procedura dell'art. 7. In sostanza ho chiesto al Consiglio di verificare, a norma dell'articolo 7 del trattato sull'Unione europea, se esiste un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione. In particolare, il mio rapporto ha segnalato potenziali violazioni nel funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale, nell'indipendenza della magistratura, nell'esercizio della libertà di espressione, di religione, di associazione, nella tutela dei diritti fondamentali delle minoranze e dei migranti, ecc.

Questa è una cosa forte, e due terzi del Parlamento mi hanno appoggiato. Ma, attenzione, ci sono voluti otto anni (Orban è salito al potere nel 2010) per arrivare qui. Ora speriamo che la Commis-

sione, il Consiglio faranno quello che non hanno fatto finora.

Il problema è che qui si tratta di mostrare la propria volontà politica e loro hanno paura di farlo. Per dire, il primo ministro austriaco probabilmente non è affatto contento del comportamento di Orban, ma è al governo con Fpo, il partito di Haider, e quindi insomma... L'Unione europea sembra avere le armi spuntate, ma in realtà quello che manca è la volontà politica!

Qualche settimana fa il governo polacco ha deciso di rispettare la sentenza della Corte in Lussemburgo relativa all'età pensionabile dei giudici della corte suprema, ma solo di quella corte. Anche qui la Commissione europea aveva avviato una procedura invitando la Polonia a riconsiderare le proprie decisioni. Il messaggio è: guardate che la Corte o la Commissione stanno trattando il vostro caso. Dopodiché resta un problema di efficacia delle misure adottate. Ora c'è anche un problema di libertà di stampa in Polonia; oppure guardate cosa fa l'Ungheria: due passi avanti e uno indietro e alla fine andranno dove volevano andare.

C'è l'idea che noi abbiamo la legge nelle nostre mani e che grazie a questo potere possiamo risolvere tali questioni, ma non è così. La legge è troppo flessibile, per questo insisto sul fatto che serve una chiara volontà politica.

Poi c'è un'altra questione: non c'è un modo da Bruxelles di "liberare" un popolo che non riesce a liberarsi da solo. L'opposizione ungherese è debole e anche in Italia, per il voto ai Cinque Stelle e alla Lega, vanno biasimati i governi precedenti, che non hanno capito cosa stesse montando e quali fossero i bisogni della gente.

Io oggi me la prendo in particolare con i cristiano-democratici e i socialdemocratici perché in questi anni in cui hanno governato in Europa non hanno capito il disagio che stava montando. Possiamo capire perché in Ungheria la gente ha votato per Fidesz, perché i polacchi hanno votato per il Pis; d'altra parte se sei una famiglia tradizionale oggi godi di benefici dei quali prima non godevi; quello che non capisco è perché questi regimi, una volta al potere, debbano chiudere i giornali o sostituire i giudici. Se sei al governo, si suppone tu lo sia per fare il bene della tua gente, non per ridurre la democrazia.

Nel mio stesso paese ora sono al governo due partiti liberali e due partiti cristiani. Il partito liberale maggiore, di cui è membro il primo ministro, ha deciso di



Berlino

impedire le manifestazioni della gente durante le vacanze invernali. Tutto per via di questa figura tradizionale dell'aiutante di *Sinterklaas* (San Nicola), che da noi è rappresentato come un uomo nero. Da qualche settimana è infatti scoppiata una polemica sulla cosiddetta "faccia nera". In effetti è un'immagine razzista e ora c'è questa polemica nella società olandese sull'opportunità di cambiare questa tradizione. Ovviamente molta gente si è opposta: "Questa è la nostra cultura, dobbiamo preservare la nostra identità...". Ecco, di nuovo questi discorsi sull'identità, quando invece dovremmo aprire un dibattito serio sulla questione socio-economica, senza perderci in vaghe questioni identitarie.

Comunque è un episodio emblematico se volete: ora anche il partito liberale, per tenersi i voti che andrebbero all'estrema destra, si è messo a difendere questa tradizione, in nome della nostra cultura, dicendo che la faccia nera in realtà non è razzista. E comunque per evitare disordini ha deciso di impedire qualsiasi manifestazione durante le feste. Questo per dire che i problemi non sono confinati all'Europa centrale o agli stati del Sud, è una questione più ampia.

Dopo gli attentati a Parigi, è stato introdotto lo stato di emergenza: in quel momento era ben comprensibile, ma perché prolungarlo fino a ora? Perché questo ti permette di chiudere i confini, eccetera, eccetera.

La sicurezza è diventato un tema dirompente.

La sicurezza è un altro esempio interes-

sante. Esistono problemi di sicurezza in Europa, ma sono legati soprattutto a minacce interne. Tutti i terroristi che hanno commesso attentati erano nati nei nostri paesi, avevano tutti un passaporto europeo o comunque dei documenti di identità europei.

continuiamo a considerare le relazioni con l'Africa solo dalla prospettiva dell'immigrazione

La vera questione, la vera domanda che dovremmo porci è: com'è possibile che gente che è vissuta con noi così a lungo voglia farci tanto del male?

Se continuiamo a mandare ai nostri concittadini il messaggio per cui i problemi di sicurezza vengono da fuori, non giungeremo ad alcuna vera soluzione.

Tu ti occupi anche di sviluppo e cooperazione...

Se ci pensate, è tutto legato. Nei prossimi giorni sarò a Marrakech per il Summit sul Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Austria e Ungheria hanno già comunicato che non firmeranno. Trump l'ha già detto da tempo che non firmerà; in Slovacchia, in Repubblica Ceca, in Estonia, ma anche qui in Belgio e pure in Italia si sta discutendo rispetto alla decisione da prendere. Io lo trovo incredibile: sei mesi fa erano tutti soddisfatti delle formulazioni trovate; il documento parla del ruolo dei paesi di emigrazione, di come evitare un'emigrazione incontrollata; insomma è un buon compromesso, anche il linguaggio usato è corretto. Tra l'altro è una forma di im-

pegno reciproco tra i paesi, invece anche questo tema è stato strumentalizzato in modo orribile, riducendolo a mera questione domestica. Così sarà difficile ottenere dei miglioramenti.

L'anno scorso ero a Abidjan per il Summit dell'Unione europea-Unione africana. Da lì è uscito il piano per l'evacuazione dei migranti dalla Libia, elaborato assieme all'Organizzazione internazionale per l'immigrazione, con il contributo dell'Ue, che è una cosa buona. Il fatto è che continuiamo a considerare le nostre relazioni con l'Africa solo dalla prospettiva dell'immigrazione.

Ora, intanto va detto che molti paesi africani sono restii a riprendersi la loro gente forzosamente fino a che manca un accesso legale ai nostri mercati del lavoro: se non approntiamo dei corridoi legali per un ingresso regolare, per un'immigrazione controllata, sicuramente non coopereranno. Ma la cosa grave è che in questo modo stiamo mettendo a repentaglio anche le normali relazioni che avevamo con i paesi africani.

Queste continue interferenze dei nostri ministri dell'interno per ragioni nazionali sono deleterie. Purtroppo anche l'accordo stipulato dall'Italia con la Libia è un esempio doloroso di quanto sto dicendo. E tuttavia non fatico a immaginare che da molti stati membri sia stato ben accolto, nel senso che sono stati felici che l'abbiate fatto voi così non hanno dovuto farlo loro. Purtroppo ora sta calando l'attenzione su questo problema, perché il flusso di migranti è rallentato... Continuiamo a essere così miopi!

La vera divisione

Il caso della Polonia, finita sotto infrazione per le leggi contro l'indipendenza dei magistrati, dove tuttavia, a dispetto della propaganda del regime, la popolazione resta filo-europea; la convinzione che ormai la vera divisione sia tra chi è per l'Europa e chi è per lo Stato nazione. Intervista a Roza Thun.

Roza Thun, deputata europea polacca dal 2009, è membro del partito 'Piattaforma civica'. Nel Parlamento europeo fa parte della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori.

L'Europa vive oggi una fase critica...

È certamente un momento particolare per l'Europa: non è ancora chiaro se la Gran Bretagna lascerà l'Unione. Io mi auguro che resti, anche se tutti i segnali vanno nella direzione di un'uscita a breve. È la prima volta nella storia dell'Unione europea che un paese se ne va. È dunque un periodo che suscita turbamento. Inoltre quasi tutti i paesi europei hanno assistito all'emergere di movimenti e partiti cosiddetti populistici e alcuni sono andati al governo. Non tutti si dichiarano antieuropei, ma le loro politiche, le loro azioni, i loro provvedimenti legislativi sono antieuropei. Si tratta purtroppo anche dei nostri due paesi, la Polonia e l'Italia. Poi abbiamo Orban in Ungheria e vedremo cosa succederà con l'Austria; intanto Le Pen resta abbastanza forte in Francia... Tra l'altro tutto questo sta succedendo alla fine del nostro mandato: questo parlamento scadrà a maggio 2019. È quindi anche un momento di bilancio. Volendo comunque essere un po' ottimisti, dobbiamo riconoscere che si è aperto un dibattito vivace sull'Europa, perché giustamente sempre più persone si chiedono cosa succederà. Per quanto riguarda il mio paese, la Polonia, sempre per essere un po' ottimista, mi sembra che, nonostante il governo guidato dal partito Pis (Diritto e giustizia, partito di ispirazione conservatrice clericale ed euroscettico) stia promuovendo di fatto una linea antieuropea, i cittadini polacchi siano invece maggiormente filo-europei.

in base a sondaggi recenti, in realtà è risultato che più del 80% dei polacchi è favorevole all'Unione europea

Forse uno shock di questo tipo è necessario. Alcuni sostengono che il governo polacco funzionerà come un vaccino: farà sì che questa malattia non ritorni mai più. Spero sia vero e che questa fase non sia troppo dolorosa.

Come si è passati, in Polonia, dall'entusiasmo iniziale all'euroscetticismo di oggi?

In base a sondaggi recenti, in realtà è risultato che più del 80% dei polacchi è favorevole all'Unione europea. Anche per

questo il nostro governo esita a manifestare apertamente la volontà di uscire. Anche se è questa la loro ambizione, così da poter assumere un controllo totale. Lo si è ben visto con la riforma del sistema giuridico, che noi chiamiamo "deforma", perché comporta la fine dell'indipendenza del potere giudiziario, quindi dei procuratori e dei giudici. Lo stesso sta succedendo con l'educazione. Per ora la Commissione europea e la Corte di giustizia stanno limitando la loro libertà d'azione, cosa che mal sopportano. Se il governo polacco alla fine ha ritirato la legge che mandava i giudici in pensione anticipata forzata è solo grazie all'Unione europea. I cittadini polacchi hanno organizzato molte manifestazioni di protesta, hanno inviato lettere al procuratore generale, che con la riforma è anche ministro della giustizia! Una situazione di questo tipo la si trova solo in Bielorussia, che io so.

L'Unione europea ha lanciato una procedura d'infrazione contro la Polonia.

Sì, proprio sul tema della giustizia. La Commissione europea ha sottoposto alla Corte di giustizia europea questa nuova legge che abbassa l'età per il ritiro dei giudici della Corte suprema da 70 a 65 anni, ponendo in tal modo un terzo di giudici a rischio di ritiro forzato. Tra loro c'è anche il presidente, il cui mandato secondo la Costituzione cesserebbe solo nel 2020. In attesa di una sentenza definitiva, la Corte di giustizia ha emanato un'ordinanza che impedisce al governo polacco di dar corso alla legge, che quindi va sospesa e i giudici espulsi reintegrati. Nel frattempo il governo polacco ha ritirato quella legge, quindi l'iniziativa europea si è rivelata efficace. Detto questo, penso che noi ora dobbiamo lavorare per uscire da questa situazione da soli. Non possiamo votare per un partito populista e poi aspettare che l'Ue ci tolga dall'impiccio che ci siamo creati da soli. Non possiamo impegnarci in politica, per i diritti umani, la democrazia, la libertà economica e poi, se vince un governo populista che mette tutto a repentaglio, appellarsi a Bruxelles affinché ci risolva la situazione. Alle ultime elezioni nel 2015, quando il Pis è andato al potere, la metà dei polacchi non è andata a votare. È una malattia dei paesi post comunisti, dove il tasso di partecipazione alle elezioni è molto basso. Il fatto è che, all'epoca, c'era grande frammentazione nel panorama politico, mentre la lista del Pis era abba-

stanza unitaria. Comunque, se si tiene conto di chi ha il diritto di voto, emerge che i partiti che oggi governano la Polonia sono stati eletti dal 18% dei polacchi. Così funziona la democrazia e io la rispetto. Alla fine, la colpa è di coloro che non si sono resi conto di quello che stava succedendo e che però per fortuna ora scendono in piazza. Non impegnarsi in politica, non fare la propria parte equivale a dare carta bianca agli altri, che non necessariamente votano come vorrei io. Tra l'altro, questo partito, eletto con il 18% degli aventi diritto, ha più della metà dei seggi in parlamento. So che in Italia la partecipazione è più alta.

bisogna considerare che la maggior parte dei polacchi non ha mai incontrato degli africani..

Purtroppo nei paesi post comunisti non abbiamo ancora veramente capito come il gesto di ogni singola persona sia importante per la democrazia. Essendo stati privati delle elezioni per molti anni, non abbiamo ancora imparato a prendere delle decisioni responsabilmente, a considerare seriamente il nostro ruolo in una società democratica. Spero tutto questo valga da lezione. In effetti recentemente abbiamo avuto le elezioni locali e la partecipazione è stata più elevata. Il Pis ha praticamente perso in tutte le città principali; un risultato che ci fa tornare a sperare.

Possiamo parlare del problema dell'immigrazione? La Polonia è uno dei paesi meno accoglienti.

La Polonia è uno dei paesi meno accoglienti. È un tema doloroso. Come in molti altri paesi la questione dell'immigrazione ha rafforzato i partiti populistici. Ed è vero che nei sondaggi la grande maggioranza dei polacchi non vuole immigrati, o meglio non vuole accogliere immigrati dell'Africa, perché abbiamo circa due milioni di ucraini e questo non ha mai costituito un problema. Qui, oltre alla nazionalità, conta la religione e sicuramente la minaccia di attentati. Tenete presente che questo governo domina completamente i media pubblici, che si sono trasformati nei suoi portavoce; anche se hanno perso molta audience, restano potenti e poi sono fortemente sovvenzionati. Gli stessi giornali filogovernativi godono di molti privilegi: vengono distribuiti nei chioschi o nelle stazioni di benzina che appartengono allo stato. Sono giornali molto volgari e fanno tutti



propaganda contro i musulmani che “arrivano e ci invadono con la forza”. Anche su internet c’è un forte propaganda. Noi in realtà non abbiamo mai avuto grandi flussi di immigrati provenienti dall’Africa. A un certo punto sono arrivati i cececi, che sono musulmani, la maggioranza dei quali sono ora in Europa occidentale; solo alcuni sono rimasti in Polonia. Comunque non ci fu alcuna propaganda contro di loro all’epoca. Ora invece le persone sono impaurite.

la vera divisione oggi è tra chi è per l’Europa e chi è per lo stato-nazione (come se nei singoli stati ci fosse una sola nazione!)

Bisogna considerare che la maggior parte dei polacchi non ha mai incontrato degli africani. Quando la gente si chiede perché non c’è solidarietà da parte dei paesi dell’Europa dell’est mi sento male perché è la verità. E tuttavia, in Polonia esistono anche organizzazioni non governative molto attive. Ma anche la gente normale si organizza per aiutare le persone che arrivano. Purtroppo devo dire che recentemente hanno appiccato il fuoco alla porta dell’appartamento di una donna impegnata nell’accoglienza degli immigrati. I miei vicini a Varsavia hanno accolto a casa loro una famiglia del Tagikistan, dei musulmani provenienti da un campo profughi; la donna era incinta. È andato tutto bene e anche gli altri vicini sembrano contenti. Questo per dire che c’è tanta gente che sarebbe pronta ad aiutare, se ci fosse un’altra politica. Purtroppo questo governo non fa che alimentare tensione e paura con quest’immagine dell’invasione dall’Africa, con questa idea che sono dei terroristi, e che noi dobbiamo difendere la nostra cultura cristiana contro l’islam. La stessa gerarchia ecclesiastica è troppo vicina al governo ed è poco impegnata in questa partita.

Molti temono un arretramento anche sul piano dei diritti delle donne. Devo dire che in realtà i diritti umani non sono un tema per questo governo. Semplicemente non si parla dei diritti delle minoranze, degli stranieri o dei gruppi Lgbt. Rispetto alle donne c’è stato questo tentativo di vietare l’aborto, che però ha suscitato tali proteste che il governo ha dovuto ritirare la proposta. Certo, alcune agevolazioni introdotte dai governi precedenti, come per esempio i congedi di maternità e paternità, oggi non ci sono più. C’è invece una gran propaganda sulla protezione della vita dei non nati. Infatti si tende a dire che da noi si proteggono i bambini non ancora nati, ma non quelli già nati. Anche gli incentivi per le famiglie che hanno più di un figlio non sembrano aver sortito grandi effetti. Inoltre il sistema di protezione sanitaria è ancora insufficiente e gli investimenti anziché aumentare diminuiscono. La situazione è molto difficile.

Fortunatamente l’opposizione si sta rafforzando: la gente capisce che non si può andare avanti così.

Con l’entrata nell’Unione europea, la Polonia ha conosciuto una crescita economica inedita...

Sì, è vero, la situazione economica resta buona e il tasso dei disoccupati è basso. Il punto è che questa fase finirà perché, per esempio, già gli investitori stranieri, ma anche quelli nazionali, investono meno nel nostro paese. Proprio a causa della sfiducia nel sistema giuridico, che non è indipendente. Questo è un problema in caso di contenziosi. Per adesso la crescita continua: i polacchi si sono mostrati incredibilmente innovativi, flessibili, laboriosi...

Quest’anno ci saranno le elezioni europee.

Bisogna impegnarci tutti in favore dell’Europa. Dobbiamo assolutamente vincere le elezioni di maggio. In Polonia è sempre più evidente la necessità di un fronte comune contro i populisti. Ci sono certamente delle differenze tra coloro che sono più orientati verso le questioni sociali e coloro che hanno un approccio più di libero mercato, tra gli ecologisti e quelli meno sensibili. Ma mi sembra che tutte queste differenze non siano così rilevanti

rispetto a ciò che ci divide dagli altri. Per me oggi la priorità è fermare i populistici e gli antieuropei. Questo è vero per la Polonia, ma vale anche per l’Europa. Tutte le differenze tra popolari, verdi, liberali, socialdemocratici, ecc. sono meno importanti della lotta contro i populistici antieuropei. La vera divisione oggi è tra chi è per l’Europa e chi è per lo stato-nazione (come se nei singoli stati ci fosse una sola nazione!). Tra chi è per le nuove tecnologie, l’innovazione, si preoccupa per l’ambiente e il futuro e chi invece è per il carbone e non crede ai cambiamenti climatici. Tra chi è per l’apertura, per l’accoglienza e al contempo per una politica comune nei paesi africani e asiatici e chi invece vuole solo rintanarsi a casa sua, costruirsi un muro intorno e fare come se niente fosse. È questa la linea di demarcazione, Macron secondo me l’ha detto in modo molto convincente. Temo che se, nei paesi dell’Unione, non riusciamo a creare un fronte in cui, assieme, lavoriamo per un’Europa comune, per la pace e i diritti umani, per l’ambiente; ecco se non si prende questa strada insieme, temo che perderemo tutto.

“Ce lo impone l’Europa”

Nel dibattito italiano corrente i termini “Europa” e “noi” si contrappongono come due entità monolitiche: da un lato un potere estraneo e arbitrario, dall’altro una collettività nazionale omogenea e da quel potere vessata. La situazione, per fortuna, è più complessa. La Commissione europea è un organo esecutivo collegiale la cui composizione è determinata dai leader nazionali e dal Parlamento europeo, rispettando la regola per cui a ciascun paese spetta un commissario.

La Commissione propone le leggi europee, prepara il bilancio europeo e controlla l’uso dei fondi europei, ma ogni sua proposta passa al vaglio del Consiglio (formato dai rappresentanti dei governi nazionali) e del Parlamento europeo (eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri). Il Trattato di Lisbona ha inoltre rafforzato il ruolo del Parlamento che elegge, su proposta del Consiglio, il Presidente della Commissione. Dalle elezioni del 2014 questo rapporto si è ulteriormente consolidato attraverso il processo di nomina degli Spitzenkandidaten o candidati di punta alla presidenza della Commissione, espressi da ciascuno dei gruppi politici presenti nel Parlamento europeo alla vigilia delle elezioni.

La legislazione europea è quindi il frutto di una procedura di consultazione e codecisione che in tutte le sue fasi prevede modalità di espressione e tutela degli interessi nazionali di tutti gli Stati membri, e di composizione di tali interessi in caso di divergenza. A ciò si aggiunge che in ogni caso – come recita l’art. 5 del Trattato di Maastricht – la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

La Costituzione italiana del 1948, con 44 anni di anticipo sul trattato di Maastricht, al suo art. 11 getta le basi per la realizzazione di tale principio: “[L’Italia] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

La sussidiarietà agisce infatti nei due sensi, e la limitazione della sovranità nazionale è la premessa necessaria affinché le istituzioni comuni possano tutelare al meglio gli interessi di tutti, così come l’azione delle istituzioni comuni trova il suo limite precisamente là dove cessa di assicurare tale funzione.

Esiste un'agenda per i diritti fondamentali in Europa?

La complessità è la cifra della costruzione di un'Unione che deve tenere assieme tradizioni giuridiche, storiche e culturali diverse; il rischio di un arretramento della cultura dei diritti, principale pilastro valoriale della società europea e occidentale. Di Francesco Palermo.

Francesco Palermo insegna diritto costituzionale a Verona, direttore Istituto per lo studio del Federalismo e Regionalismo dell'Eurac di Bolzano, è membro del Comitato Scientifico dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali.

Il contesto

Agli europei piace la complessità. O almeno così sembrava. L'edificazione del processo di integrazione europea si è basato, fin dall'inizio, su una serie di pilastri diversi. E questo non certo per dare credito alla battuta di Kissinger, che ironicamente chiedeva quale fosse il numero di telefono da comporre per chiamare l'Unione europea, bensì per ragioni di differenze giuridiche, storiche, culturali di cui l'Europa è piena. Differenze e sensibilità che, se non fossero rispettate, minerebbero da subito qualsiasi proposito di avvicinamento tra stati e popoli. A meno di non ritenere che la Germania sia il Nebraska e la Francia l'Oklahoma, un sistema verticale sul piano giuridico, culturale, politico, sociale, con una struttura federale classica tipica degli stati nazionali, in Europa è semplicemente impensabile.

L'amore per la complessità può dunque essere il retaggio di una tradizione di pensiero che va dalla filosofia greca a quella tedesca, o più semplicemente la virtù generata da una necessità. Ma è un elemento ineludibile del progetto di integrazione. Una delle difficoltà che l'Europa incontra in quest'epoca è il rigetto della complessità. Da diversi anni - e dunque ben prima della "sfida sovranista" dell'ultimo periodo, che è una conseguenza, non la causa di questo fenomeno - la narrazione del processo di integrazione si è concentrata sull'eccesso di complessità della costruzione europea. Sono diventate popolari le regole sulla curvatura delle banane, con il carico di ilarità che si portano dietro, mentre è assai più complesso (ecco, appunto) comunicare che l'uniformità delle regole, in ambito economico, è la chiave per produrre un mercato unico. E questo talvolta riguarda pure il commercio delle banane.

Man mano che l'integrazione europea ha smesso di essere questione tecnica per pochi addetti ai lavori ed è diventata tema di politica nazionale quotidiana (il che di per sé è un bene, perché è il prodotto inevitabile della crescita di importanza del fenomeno), il processo politico ha iniziato ad appropriarsene. Inevitabil-

mente ricorrendo alle categorie con cui si comunica la politica, che sono - e in buona parte non possono che essere - categorie nette, più in bianco e nero che in grigio, perché la politica è consenso e il consenso fatica ad esprimersi con troppe sfumature. Di per sé non è un male, se questa ricerca di chiarezza non si trasforma in banalizzazione, che è cosa diversa.

Si è dapprima iniziato a rincorrere un modello di imitazione a livello europeo delle logiche, anche istituzionali, degli stati nazionali. Lo si è fatto quando si è pensato che il messaggio politico vincente fosse quello di una maggiore integrazione sovranazionale. E così si sono rincorse tristi attività di marketing dell'Unione per creare una identità simbolica, ma anche iniziative istituzionali serissime come il Trattato che avrebbe dovuto istituire una Costituzione per l'Europa, poi a sorpresa bocciato nei referendum in Francia e Paesi Bassi nel 2005.

le minacce ai diritti fondamentali diventano più complesse, intersettoriali, difficili da identificare e da sradicare

Da allora, gradualmente, la tendenza semplificatrice ha continuato ad essere perseguita, ma ha cambiato rapidamente direzione, perché si è ritenuto che il messaggio politico vincente fosse quello di deridere la complessità delle regole europee e la mancanza di democraticità e trasparenza dell'azione dell'Unione. Come se negli Stati tutto fosse lineare ed efficace. Pian piano dalle banane lo scetticismo banalizzante è passato ad altre aree dell'integrazione, tra cui quella dei diritti. Trattandosi dell'area più sensibile, la complessità in questo settore si è espressa al massimo fin dall'inizio. Tanto che per decenni l'integrazione a più velocità è stata condotta attraverso canali istituzionali diversi: alle allora Comunità europee si affidava il compito di procedere in modo più rapido all'integrazione economica, e al Consiglio d'Europa (organizzazione internazionale distinta e assai più larga, specie dopo il 1989, dell'Europa comunitaria) si è affidato il compito di procedere ad una più lenta e delicata creazione di uno spazio comune dei diritti fondamentali. Questo finché, specie a partire dagli anni Settanta, non ci si è resi conto che i diritti fondamentali sono funzionali allo sviluppo del mercato unico ben più delle dimensioni dei cetrioli. E

così la Corte di Giustizia ha iniziato a individuare nella tutela dei diritti fondamentali un fattore indispensabile per il perseguimento degli obiettivi dei trattati. Causando non poche gelosie e puntualizzazioni da parte dei giudici nazionali, con i quali, a seguito di decenni di sfide in punta di fioretto, si è trovato un difficile e mai del tutto stabile equilibrio. La tutela dei diritti fondamentali è divenuta parte integrante e ineludibile del processo di integrazione sovranazionale, non è più confinata al solo ambito del Consiglio d'Europa, e va combinata con la tutela offerta dalle costituzioni degli stati membri, che riconoscono la tutela comunitaria ma si riservano il diritto, in casi estremi, di far prevalere i valori 'irrinunciabili' alla base della tradizione costituzionale di ciascuno Stato. Complicato, certo. Ma inevitabile.

E così la critica della banalizzazione è passata dalle vicende più (apparentemente) ridicole della prima fase a quelle sulle regole di convergenza economica fino alle più recenti ventilate minacce da parte dell'Unione (o del Consiglio d'Europa, ma la differenza è appunto troppo sottile) agli ipotetici valori tipici dell'identità nazionale degli stati. Guai quando arriva una sentenza "europea" sull'esposizione di simboli religiosi, o sui diritti delle coppie omosessuali al riconoscimento della propria condizione familiare, sui diritti dei Rom all'istruzione o financo sui diritti umani dei migranti.

L'agenda

Questo contesto rende assai difficile perseguire un'agenda di tutela dei diritti fondamentali. Che è tuttavia indispensabile per poter proseguire il percorso di integrazione europea, giacché è evidente che l'integrazione sovranazionale senza diritti validi sul piano sovranazionale semplicemente non funziona.

Dal 2000 l'Unione europea ha un catalogo scritto di diritti fondamentali (la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta vincolante dal 2009 col Trattato di Lisbona) e nel 2007 ha istituito un'Agenzia appositamente dedicata allo studio delle problematiche legate ai diritti fondamentali, per consentire agli organi politici dell'Ue (e a quelli degli stati nell'attuazione del diritto europeo) di assumere decisioni informate al rispetto dei diritti. La funzione primaria dell'Agenzia è la raccolta e la messa

a disposizione di dati sui diritti fondamentali. Proprio per evitare che le decisioni siano prese sulla spinta delle emozioni e per assicurare a tutti la possibilità di informarsi in materia.

Una scorsa al programma pluriennale (2018-2022) dell'Agenzia è assai indicativo delle sfide ritenute prioritarie per la tutela dei diritti fondamentali in Europa. Le aree di intervento sono le seguenti (non necessariamente in ordine di priorità): a) vittime di crimini e accesso alla giustizia; b) uguaglianza e discriminazione per ragioni di sesso, razza, colore, origine etnica e sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di altro genere, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, disabilità, età, orientamento sessuale o nazionalità; c) società dell'informazione, in particolare rispetto della vita privata e tutela dei dati personali; d) cooperazione giudiziaria, tranne che in materia penale; e) migrazione, confini, asilo e integrazione dei rifugiati e dei migranti; f) razzismo, xenofobia, e relativa intolleranza; g) diritti dell'infanzia; h) integrazione e inclusione sociale dei Rom. In questi ambiti, di diversa complessità, è necessario in primo luogo ottenere dati e studi attendibili, che possano evidenziare le tendenze in corso e identificare i problemi più scottanti e le relative aree di intervento. Così si è visto, attraverso monitoraggi periodici, che in certi ambiti le discriminazioni, pur presenti e in alcuni casi assai gravi, vanno complessivamente riducendosi, come nel caso dei diritti dell'infanzia, delle discriminazioni di genere, in quelle legate alla disabilità. In altri casi invece la tendenza è all'aumento, talvolta esponenziale, della discriminazione, in particolare nei confronti di Rom e migranti.

Si tratta poi di accompagnare le evoluzioni sociali e tecnologiche. La crescente circolazione di enormi quantità di dati apre scenari affascinanti, ma inquietanti per la tutela dei diritti fondamentali, dalla garanzia della riservatezza ai diritti dei consumatori, dall'autodeterminazione informativa alla libertà e segretezza delle comunicazioni. E ciò a maggior ragione nei confronti di persone particolarmente vulnerabili, perché marginalizzate o prive di strumenti culturali adeguati, tra cui una alfabetizzazione informatica che rischia di tagliare fuori intere generazioni. La tutela dei diritti nel mondo virtuale è indispensabile per prevenire danni economici, crimini informatici, violazione di dati sensibili, pedofilia o furti di identità. Insomma, le minacce ai diritti fondamentali diventano più complesse, intersettoriali, difficili da identificare e ancor più complicate da sradicare. Tanto più che le azioni di contrasto non possono violare i diritti che intendono proteggere.

Si tratta di sfide nuove che richiedono nuovi strumenti, non solo tecnologici ma anche e forse soprattutto giuridici. Il

quadro normativo dell'Unione in tema di diritti fondamentali è andato sviluppandosi in modo costante nel tempo, e richiede costante manutenzione.

il rischio è che la tutela dei diritti divenga selettiva, che si abbandonino, in altre parole, l'universalità dei diritti umani

Dopo le fondamentali direttive del 2000 sull'uguaglianza e del 2002 sulla parità di trattamento, l'approvazione e l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e una vasta legislazione settoriale, mancano alcuni tasselli importanti. Uno è rappresentato dalla proposta di una nuova direttiva sulla parità di trattamento.

L'altro, ancora più complesso, è l'adesione dell'Ue alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, una vicenda estremamente complessa sul piano tecnico che è in agenda da decenni. Entrambe queste iniziative saranno affidate al prossimo parlamento, con tutte le incertezze che un cambio di legislatura comporta.

Rischi

In conclusione, non possono nascondersi i rischi collegati alla scarsa attenzione ai diritti fondamentali e a un arretramento della cultura dei diritti, che è il principale pilastro valoriale della società europea e occidentale. Anche se paradossalmente è anche quello che con più leggerezza si è disposti a sacrificare per tutelare altri "valori occidentali" assai meno caratterizzanti l'identità e la civiltà europea.

Il primo rischio è il limite della complessità. Quanta disponibilità esiste nella società verso le sfide che la complessità pone? Se è vero che non esistono alternative, è anche vero che questa consapevolezza manca. A livello politico e forse ancor più nell'opinione pubblica. Un po' come la tutela dell'ambiente: non esiste un'alternativa reale rispetto ad un maggiore impegno in questa direzione, ma non per questo l'umanità si muove nella direzione che la razionalità imporrebbe. Le società europee stanno diventando sempre più plurali, con nuovi fattori di diversità che richiedono la tutela delle proprie posizioni giuridiche e dei relativi diritti, all'uguaglianza come alla differenza. Nel

contempo, vari gruppi si vedono (e sono visti) in competizione per le risorse, dall'abitazione al lavoro, con altri gruppi svantaggiati. Le guerre tra poveri sono una minaccia costante alla tutela dei diritti fondamentali, degli individui, dei gruppi e delle società nel loro complesso. Servirà per questo una attenzione maggiore alla prevenzione dei problemi, giacché la cura rischia di intervenire tardi e in modo inefficace. Per prevenire occorre raccogliere dati, informazioni, studiare e analizzare. Tutte cose sulle quali appare difficile che possano concentrarsi le priorità dell'azione politica nel prossimo futuro.

Il secondo rischio è che la tutela dei diritti divenga selettiva. Che si abbandonino, in altre parole, l'universalità dei diritti umani, uno dei pilastri su cui la loro tutela si è sviluppata. I diritti non sono assoluti, e vanno temperati con altre situazioni (a partire da altri diritti) meritevoli di tutela. Ma il bilanciamento non implica una gerarchia assoluta, bensì una valutazione specifica. Le tendenze attuali sembrano indicare un percorso che porta invece nella direzione di una selezione e prioritizzazione dei diritti. Ad una situazione in cui solo alcuni di questi vengano accettati e dunque in qualche misura protetti, mentre altri vengono sistematicamente negletti. In particolare quelli dei settori più vulnerabili della popolazione (tra cui, ad esempio, Rom e migranti), con la conseguente ghettizzazione di alcuni gruppi e rischio di creazione di bombe sociali pronte ad esplodere.

Il terzo rischio è quello della mancanza di consapevolezza dei diritti, di alcuni in particolare. I diritti legati alle nuove tecnologie non sono meno delicati di quelli tradizionali solo perché non si vedono. Perché una loro sistematica violazione può portare a conflitti esattamente come avviene per la mancata tutela dei diritti "classici". Serve dunque una maggiore cultura dei diritti e una maggiore sensibilizzazione rispetto ai rischi delle loro violazioni. Che l'Europa possa fornire lo spazio per la consapevolezza e la più efficace tutela dei diritti è tanto indispensabile quanto improbabile.

La partecipazione dei cittadini

Uno strumento di partecipazione ancora poco utilizzato è l'Ice -Iniziativa dei cittadini europei- introdotta dal Trattato di Lisbona. Essa permette a un milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri d'invitare, con le loro firme, la Commissione europea a presentare una proposta legislativa al Parlamento e al Consiglio. Questa strada è stata seguita, tra l'altro, per il divieto del glifosato, lo stop alla vivisezione e l'acqua come bene comune. L'Iniziativa intitolata "siamo un'Europa che accoglie, lasciateci aiutare!", più nota nella versione inglese come "Welcoming Europe", che chiedeva di rafforzare i corridoi umanitari per i rifugiati, decriminalizzare gli atti di solidarietà e tutelare le vittime di abusi alle frontiere, non ha raccolto il numero di firme prescritto entro la scadenza del 15 febbraio scorso. Un'occasione mancata, anche se la quota minima di firme per l'Italia è stata ampiamente superata

Il soft power dell'Europa

I limiti di una politica estera e di sicurezza le cui competenze restano nelle mani degli stati nazionali, ma anche la forza di attrazione di quello che resta il più grande progetto di pace della storia dell'umanità. Intervista a Paolo Bergamaschi.

Paolo Bergamaschi, consigliere presso la commissione Esteri del Parlamento europeo, è uno dei principali promotori del progetto di un Corpo civile di pace europeo. Ha pubblicato, tra gli altri, *L'Europa oltre il muro*, *Infinito 2013*; *Terre d'Oriente*, *Infinito 2017*.

Si può parlare di una "politica estera europea"?

I trattati prevedono una Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), definita già ai tempi del trattato di Maastricht, quindi all'inizio degli anni Novanta. All'epoca la Commissione politica -allora si chiamava così- del Parlamento europeo venne trasformata in Commissione di Politica Estera e di Sicurezza comune. Sono poi seguiti i trattati di Amsterdam e Nizza fino a quello di Lisbona, che nel tempo hanno meglio definito quest'ambito. Sulla base dell'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea, le linee direttrici della Pesc sono di promuovere e difendere ovunque i valori su cui è fondata l'Ue, cioè democrazia, diritti umani, stato di diritto. La domanda che tutti ci poniamo è quanto sia efficace questa politica estera e di sicurezza comune. Anche perché non possiamo dimenticare che questa è una delle poche competenze rimaste nelle mani del Consiglio, quindi ad assoluta sovranità degli stati nazionali: il Parlamento europeo di fatto non ha alcuna voce in capitolo. Per quanto infatti esista un alto rappresentante, che dovrebbe appunto rendere visibile la politica europea, i meccanismi decisionali sono prerogativa degli stati membri, che, non vigendo il sistema di maggioranza qualificata, hanno diritto di veto. Basta un paese che dica "no" e finisce tutto lì. Questa è una delle riforme che si vorrebbe fare nell'Ue. Si pensi solo all'allargamento ai paesi dei Balcani, in particolare alla Serbia e quindi ai rapporti tra Serbia e Russia: nessuno vuole portarsi dentro il cavallo di troia di Putin. Ecco, nel 2025 è prevista l'entrata della Serbia e se i meccanismi decisionali rimangono quelli attuali, basterà che Vucic (che secondo me sarà ancora presidente) ponga il veto alle sanzioni contro la Russia e si bloccherà tutto. Allo stato attuale, la stessa Malta (350 mila abitanti) potrebbe bloccare l'intera Unione in materia di politica estera, il che è un paradosso.

Quali sono le "armi" dell'Ue in politica estera?

A differenza di Stati Uniti e Russia, l'Unione europea può avvalersi solo di un *soft power*, un potere morbido, un potere di convincimento. Non esiste *hard power*,

non c'è un potere duro. Gli Stati Uniti, quando fanno politica estera, hanno lo "stick and carrot", il bastone e la carota. Ecco, gli europei hanno solo la carota. D'altra parte, nonostante la proposta avanzata da Macron, non esiste un esercito unico europeo. C'è sempre più integrazione tra i paesi membri rispetto alla difesa, però siamo ancora in una fase embrionale. Ovviamente non avrebbe senso duplicare la Nato. Oggi si tratta forse piuttosto di controbilanciarla. Le posizioni di Trump stanno spingendo anche i più recalcitranti, come i tedeschi, a pensare che serva qualche forma di difesa europea.

Per concludere, a differenza dell'*hard power* americano, la Pesc è quindi fondata sul *soft power*, che ha tre assi portanti, tre linee direttrici: integrazione, inclusione e condivisione.

D'altra parte, il vero successo dell'Ue è il mercato unico che rappresenta il 20-22% del prodotto mondiale lordo. Il livello di integrazione, per quanto incompleto, è ormai avanzato.

gli Usa, quando fanno politica estera, hanno lo "stick and carrot", il bastone e la carota. Ecco, gli europei hanno solo la carota

Parliamo di oltre cinquecento milioni di persone, l'8% della popolazione mondiale. Per questo tutti i paesi vogliono avere accesso al mercato comune europeo, perché i consumatori europei sono ricchi e determinano le scelte a livello mondiale. Va poi ricordato che nel commercio, l'Ue ha personalità giuridica a livello internazionale, cioè la Commissione negozia per tutti i paesi e sigla gli accordi.

Dicevi che le assi portanti della politica estera europea sono integrazione, inclusione e condivisione. Puoi spiegare?

Esistono diversi modelli di relazione con l'Unione europea. Una possibilità è quella dell'area economica europea, di cui sono membri, tra gli altri, la Norvegia e l'Islanda, che di fatto sono integrate nel mercato unico; lì sono in vigore le quattro "libertà" del mercato interno (la libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali). Esiste l'unione doganale, che è il tipo di relazioni che intratteniamo con la Turchia. Ci sono poi altre forme intermedie, come la libera circolazione di merci e parzialmente dei servizi, che è la formula che qualcuno proponeva per la Gran Bretagna. Oppure il "modello Ucraina": dopo aver firmato l'accordo di associazione con l'Ue, per Ucraina, Georgia e Moldavia è comincia-

to un periodo di transizione al termine del quale saranno integrate nel mercato unico europeo.

Un altro modello è quello del Ceta (Comprehensive Economic and Trade Agreement), un accordo di liberalizzazione commerciale di alcuni beni e servizi con il Canada, che integra aspetti di tutela dell'ambiente e di rispetto dei diritti dei lavoratori. Ovviamente il massimo è la condivisione delle istituzioni, a quel punto c'è l'inclusione totale: entri nell'Unione e diventi paese membro.

A che punto è la politica di allargamento?

Per quanto la situazione di Ungheria e Polonia abbia portato molti, in questi ultimi anni, a criticare l'allargamento, io resto convinto che invece abbia funzionato. Lo dico da eco-pacifista: in termini di pacificazione dei conflitti, abbiamo visto all'opera il "potere di trasformazione" dell'Ue. I paesi che vogliono entrare a far parte dell'Unione devono far proprio il cosiddetto *acquis comunitario*, che è l'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli stati membri dell'Unione europea.

All'indomani del crollo dei regimi comunisti, nell'area sovietica abbiamo visto scoppiare tanti conflitti. Invece nei paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale abbiamo assistito a una transizione abbastanza tranquilla, che nel 2004 ha portato all'allargamento e all'affermazione del mercato unico. Restano indubbiamente problemi in termini di libertà fondamentali, però il fatto stesso che se ne discuta, e si tentino di avviare eventuali procedure di infrazione, significa che esistono degli anticorpi. In fondo anche i diversi gradi d'integrazione previsti fanno parte della politica estera europea. Certo, se uno si aspetta che l'Ue mandi le navi da guerra o i caccia nel mare d'Azov per risolvere la crisi, beh, questo non succederà mai. Come ho già detto, l'Ue non ha il bastone, ma in termini di carota, secondo me, fino ad ora ha giocato bene le sue carte.

Purtroppo, per alcuni paesi l'Ue in questi ultimi anni pare aver perso la sua attrattiva. Mi riferisco in particolare alla Turchia, che nel 1999 ha ricevuto lo status di paese candidato. Anche se non c'è il congelamento ufficiale del processo di adesione, di fatto ora è tutto sospeso: né i turchi né gli europei sembrano interessati a mettersi intorno a un tavolo.

Quali sono attualmente i paesi candidati?

Nel 2003 il Consiglio ha attribuito ai pae-

si dei Balcani occidentali la cosiddetta prospettiva europea, cioè tutti sono destinati a entrare nell'Ue. Nel 2004 sono entrati i paesi dell'Europa centro orientale, ma già allora si disse: "Non ci siamo dimenticati dei Balcani. È ancora troppo presto (per via della guerra in Bosnia e in Kosovo), ma entreranno."

gli spagnoli, ad esempio, non possono dire: "Riconosciamo il Kosovo" e poi reprimere i catalani...

Bisogna sapere che per ottenere lo status di "paese candidato" serve una delibera all'unanimità del Consiglio europeo. La Croazia, avendola ottenuta, nel 2013 è potuta entrare a far parte dell'Unione europea. La Macedonia costituisce un caso emblematico delle difficoltà legate a un processo decisionale che prevede l'unanimità: ha ottenuto lo status di paese candidato nel 2005, ma non ha potuto aprire i negoziati di adesione, perché la Grecia ha sempre messo il veto a causa della disputa sul nome. Dopo il via libera del parlamento greco, che in gennaio ha ratificato il sospirato accordo sul nome, i negoziati potrebbero cominciare entro la fine dell'anno.

Poi c'è la Serbia, che ha aperto quattordici capitoli negoziali e ne ha chiusi due. Il Montenegro ne ha aperti 32 su 35 e chiusi tre; è un paese che pone meno problemi, sono settecentomila abitanti, c'è già l'euro, come pure in Kosovo. Il problema del Kosovo è che è stato riconosciuto solo da 23 paesi dell'Unione; cinque paesi non hanno riconosciuto la Dichiarazione unilaterale di indipendenza. Ovviamente per ragioni interne: gli spagnoli, ad esempio, non possono dire: "Riconosciamo il Kosovo" e poi reprimere i catalani. Per cui il Kosovo, allo stato attuale, ha un accordo di stabilizzazione con l'Unione. Nel periodo post-indipendenza, l'Ue ha accompagnato il paese nel consolidamento delle istituzioni dello stato con un ruolo di supervisione sul settore giudiziario. Fino all'estate 2018, il Kosovo era di fatto commissariato dall'Ue, ora questa fase si è conclusa, ma continua a esserci una forma di supervisione, con la missione Eulex (European union rule of law mission).

L'ultimo paese balcanico ad aver fatto domanda è la Bosnia Erzegovina (2016), ma a seguito della pesante struttura istituzionale ereditata dagli accordi di Dayton -che di fatto concede diritto di veto alla entità serba- le cose si muovono a rilento per le persistenti tensioni interetniche. Per quanto riguarda l'Albania la situazione potrebbe sbloccarsi entro la fine dell'anno come per la Macedonia.

Come avviene il processo di adesione di uno stato, quali sono le tappe previste?

Allora, nel momento in cui un paese vuole entrare nell'Ue, fa una domanda di adesione, come previsto dall'articolo 49

del trattato di Lisbona. L'articolo 50, quello attivato dalla Gran Bretagna, regola invece il meccanismo di uscita. Ogni paese europeo può fare domanda. Non è detto che questa venga accolta; le procedure di allargamento sono molto lunghe e complicate e più passa il tempo più si complicano, perché i paesi membri sono sempre meno disponibili a riaprire le porte ad altri, come abbiamo visto con i Balcani.

Ovviamente prima di fare domanda di adesione, il paese bussa alla porta, per così dire, e sonda se valga la pena farla. Può succedere che la Commissione gli risponda: "Lascia perdere". Per esempio, l'Ucraina è da una vita che vuole fare domanda di adesione, ma la Commissione finora ha fatto capire che è meglio soprassedere perché allo stato attuale sarebbe costretta a dire di no. Comunque con la domanda di adesione, comincia la trafila. Ci sono trentacinque capitoli negoziali, che coprono un po' tutti i settori e le competenze dell'Unione. Le due parti

negozano via via sui vari temi e man mano si aprono nuovi capitoli negoziali. Ovviamente passano degli anni, perché per le domande di adesione e i capitoli negoziali occorrono i voti all'unanimità del Consiglio.

Torniamo alla politica estera e di sicurezza. Quali sono a tuo avviso i suoi maggiori successi e insuccessi? Oltre alla politica di allargamento di cui abbiamo parlato, l'ultima cosa più visibile fatta dall'Ue è stato il Piano d'azione congiunto globale, comunemente noto come accordo sul nucleare iraniano, promosso da Obama su spinta dell'Ue. La Mogherini, durante il suo mandato, ha portato avanti i negoziati avviati dalla Ashton, arrivando a quel trattato internazionale, che purtroppo ora Trump ha demolito.

Un altro fiore all'occhiello dell'Ue sono gli accordi di Ohrid (2001) che hanno messo fine alla guerra civile in Macedonia.

Gli accordi di Minsk del 2014, al contrario, hanno mostrato quanto poco efficace

Difesa comune

La questione della Difesa comune, e più in generale di una Politica estera comunitaria, è sempre stata tra le più delicate che hanno caratterizzato la vita, non solo recente, dell'Unione europea. Mentre su molti altri temi il coordinamento e la gestione congiunta hanno fatto passi da gigante, le questioni più legate alla sicurezza e alla sovranità anche militare sono rimaste al palo per lustri. Va sottolineato come ciò venga considerato problematico, in un certo senso anche dalle aree più pacifiste e non-violente, soprattutto perché la moltiplicazione delle forze armate e delle spese ad esse connesse costituisce uno spostamento di risorse sul campo militare molto più ingente che nel caso di un'unica difesa (dai 20 ai 100 miliardi all'anno stimati di "risparmio" possibile). L'ultima legislatura europea ha visto comunque cambiare moltissimo l'orizzonte e la situazione anche per quanto riguarda la difesa.

Storicamente la natura intergovernativa delle politiche di sicurezza e difesa europee (Csdp) ha fatto sì che la sua evoluzione e il suo sviluppo dipendessero interamente dalla volontà politica e dalla convergenza di interessi nazionali concorrenti tra gli Stati membri dell'Ue, in particolare il Regno Unito, la Francia e la Germania. Questo è il motivo di base della perdita di slancio di fronte ad altre sfide. Nel corso degli anni l'Ue è diventata così un attore di "soft power" notevole, con particolare attenzione alla gestione delle crisi civili, mentre una maggiore regolamentazione del mercato europeo della difesa (quindi con approccio industriale, anche per scansare i paletti dai Trattati) è stata una priorità recente della Commissione.

Nel giugno 2016 l'Alto rappresentante Federica Mogherini ha pubblicato una nuova strategia per la politica estera e di sicurezza, con visione strategica globale per il ruolo dell'Ue nel futuro, dove sicurezza e difesa sono identificate come priorità. Un piano di attuazione della sicurezza e della difesa (Sdip) è stato successivamente adottato dai leader dell'Ue a dicembre 2016. Nel dicembre 2017 anche il Consiglio ha adottato formalmente una decisione che istituisce una cooperazione strutturata permanente, cioè il primo embrione di un futuro esercito comune: 25 Stati membri hanno aderito alla Pesco (tranne Danimarca, Malta e Regno Unito) ed è stata identificata una prima tranche di 17 progetti, ma va notato come qualsiasi capacità sviluppata attraverso tale meccanismo rimarrà sotto il controllo nazionale e non sarà un patrimonio Ue. Riproponendo così la solita "debolezza" di base.

Dopo un primo filone preparatorio di ricerca collaborativa (90 milioni di euro fino al 2020) il secondo passo è stato quello di promuovere incentivi finanziari affinché gli Stati membri cooperino su progetti comuni di attrezzature di difesa. Quindi il Programma europeo di sviluppo industriale della difesa Edidp (500 milioni di euro nel 2019-20) finanzia le prime fasi di sviluppo di nuove tecnologie difensive (prototipi) mentre a più lungo termine la Commissione ha messo sul tavolo un programma di ricerca sulla difesa con un bilancio di 500 milioni di euro l'anno. Oltre il 2020, il bilancio per l'Edidp dovrebbe essere pari a un miliardo di euro l'anno.

Mentre la Commissione sarà responsabile della struttura esecutiva e gestionale dell'Edidp, tutte le tecnologie e le risorse sviluppate al suo interno rimarranno di proprietà degli Stati membri interessati e non diventeranno "beni dell'Ue".

possa essere la politica estera europea e quanto sia debole la figura dell'Alto rappresentante. Di fatto gli accordi di Minsk sono stati negoziati nell'ambito del cosiddetto Normandy format, il gruppo diplomatico cui partecipano Germania, Francia, Russia e Ucraina. L'Unione europea è stata messa ai margini.

Anche in Siria si è vista la debolezza dell'Ue. In Libia chi ha i mezzi sono la Russia e gli Usa. In Libia c'è un problema di ordine pubblico, di sicurezza, c'è una guerra tra bande e cosa fai? Mandi l'esercito? E quanti in Europa sono disposti a mandare i propri soldati a morire? Da noi vige una cultura diversa. Si usa dire che gli Usa sono di Marte mentre gli europei sono di Venere, noi siamo degli esteti mentre loro sono dei guerrieri. Faccio un esempio non so quanto calzante: quando nel 2003 Bush decise di intervenire in Iraq nonostante mancasse la pistola fumante, tutto il congresso ha votato a favore dell'intervento (mi sembra fossero solo sette o otto i senatori contrari, tra cui Obama). In Iraq sono morti più di cinquemila soldati americani; immaginate se fossero stati gli europei a man-

dare delle truppe... Ricordate cos'è successo a Blair per aver mandato a combattere i soldati britannici?

È che ormai noi non siamo più disposti a lasciar morire nessuno. Mentre negli Usa, se metti in discussione una decisione come quella di Bush in Iraq, sei in minoranza. Nonostante siano morti cinquemila soldati americani e più di centomila iracheni.

Quali sono allora gli strumenti di soft power?

I mezzi di intervento dell'Ue in politica estera sono principalmente due: le sanzioni e le missioni. Le sanzioni contano: come ricordavo siamo un mercato di 530 milioni di persone con un'enorme forza economica. Da sempre per l'Ue la grande scommessa è come far contare il potere economico in termini politici. Finora non ci siamo riusciti. Sul piano economico invece l'Ue è in grado di mobilitarsi con efficacia. Tra l'altro è il più grande donatore di aiuti allo sviluppo, aiuti su cui c'è un controllo dalle istituzioni, della società civile. In Europa, come negli Usa noi abbiamo i contrappesi di un'opinione pubblica che è molto critica su cosa si fa,

al contrario per esempio della Cina, i cui investimenti rischiano di indebitare ulteriormente i paesi destinatari.

Riguardo le missioni di sicurezza e difesa comune, ora ce ne sono sedici in corso, dieci civili e sei militari. Ho già citato il Kosovo, oggi assistito nel consolidamento del settore giudiziario da una serie di funzionari europei. Si tratta di una *rule of law mission*; in Ucraina ci sono missioni tecniche di assistenza; ce ne sono state anche in Georgia. Sono missioni a tempo e molto apprezzate.

viaggiando vedo conflitti ovunque, gente che si ammazza... solo quando torno in Europa comincio a respirare

Una missione militare di peacekeeping consiste invece nell'invio di un contingente militare, ovviamente su base volontaria, nei paesi in cui è stata siglata una tregua, per controllare che questa venga mantenuta. Ci sono infine le missioni di osservazione elettorale, che permettono alle istituzioni europee, tra cui il parlamento, di certificare il processo democratico. Questo è un po' quello che facciamo. La politica di allargamento è senz'altro la più visibile e, ripeto, per me è quella che meglio ha funzionato. Certo, non tutte le ciambelle escono con il buco, vedi Ungheria e Polonia. Però il fatto di muoversi liberamente da Lisbona a Cracovia... di sentirsi parte di un progetto unico. Noi di una certa età, che abbiamo visto com'era prima, non diamo tutto questo per scontato. D'altra parte la storia ci insegna che di scontato non c'è niente. Quando, con Alex Langer, giravamo per l'Europa facendo manifestazioni, dicevamo di essere la generazione che non aveva mai visto la guerra. Occupandoci di conflitti alle porte dell'Europa, io oggi non faccio che passare da una guerra all'altra: vedo conflitti ovunque, gente che si ammazza... solo quando torno in Europa comincio a respirare.

L'Unione europea è il più grande progetto di pace della storia dell'umanità. Non sono uno storico, ma da quello che ho studiato a scuola e di cui mi sono occupato in seguito, una cosa così non l'ho mai vista. All'interno del mondo pacifista, dove c'è una grande carica utopica, molti stentano a riconoscere questa come pace. Noi che lavoriamo nelle istituzioni europee abbiamo forse un approccio più pragmatico. Ecco, per me, il fatto di essere arrivati dove siamo oggi, di avere avuto settanta anni di pace (o, se volete, di non guerra; io però la chiamo pace) è un successo straordinario. La storia ci insegna che non esiste continente più frammentato e litigioso dell'Europa. Ecco essere arrivati a una situazione come quella odierna per me resta un risultato di proporzioni incredibili, che io spero di poter lasciare in eredità ai miei figli.

Un Corpo civile di pace europeo

Nell'ottobre del 1991, qualche settimana dopo la prima esperienza della Carovana europea di Pace in Jugoslavia, Alexander Langer scrisse per la prima volta in un documento ufficiale del Parlamento europeo il termine *corpo civile di pace*: "Perché non invitare gli obiettori di coscienza europei a far parte di un Corpo civile di pace in Jugoslavia, che potrebbe aiutare a ristabilire il dialogo e le reti di solidarietà?". Quattro anni dopo, nel maggio 1995, il Parlamento approvava la Relazione sul funzionamento del Trattato sull'Unione europea, nella quale per la prima volta si riconosceva ufficialmente l'importanza di quell'idea: "Un primo passo per contribuire alla prevenzione dei conflitti potrebbe consistere nella creazione di un Corpo civile europeo della pace (che comprenda gli obiettori di coscienza), assicurando la formazione di controllori, mediatori e specialisti in materia di soluzione dei conflitti". Per Langer, e per il Parlamento europeo era chiara la possibile funzione di un simile Corpo: "Prima il corpo sarà inviato nella regione, prima potrà contribuire alla prevenzione dello scoppio violento dei conflitti. In ogni fase dell'operazione potrebbe adempiere a compiti di monitoraggio. Dopo lo scoppio della violenza, esso rimane per prevenire ulteriori conflitti e violenze. Nel fare ciò ha solo la forza del dialogo nonviolento, della convinzione e della fiducia da costruire o restaurare".

Dopo l'attentato alle Torri gemelle e l'avvio della seconda guerra del Golfo nel 2003, la Germania di Schröder e Fischer fece tesoro dell'assoluto divieto costituzionale all'ingaggio di militari fuori dai propri confini, per un rinnovato impegno nella costituzione di forze civili e di volontari adulti. Nell'attività formativa delle forze armate, anche italiane, si è rafforzato il tema della collaborazione tra civili e militari nei luoghi di conflitto. In Italia, inoltre, attraverso la legge finanziaria del 2013 e un decreto attuativo del 2015, l'idea del Corpo civile di pace ha trovato una sua implementazione all'interno del servizio civile, in Italia e all'estero. Nella prima fase sperimentale ne hanno approfittato oltre quattrocento giovani che hanno partecipato a progetti elaborati da enti locali e organizzazioni non governative.

Il progetto europeo è stato sostanzialmente diviso a metà: la solidarietà e gli ideali alla base dell'obiezione di coscienza sono state incanalati nella creazione del Corpo volontario europeo di aiuto umanitario (Evha, ora semplicemente Eu Aid Volunteers, Volontari Europei per l'Aiuto); l'anelito di pace e la trasformazione del conflitto nello Strumento per contribuire alla stabilità e alla pace (IcSP). Il primo gestito dalla Direzione generale della commissione per la protezione civile e l'aiuto umanitario europeo, il secondo dal Servizio degli strumenti di politica estera. I volontari che partecipano al progetto Eu Aid Volunteers non possono essere inviati in situazioni di conflitto e partecipano principalmente in progetti di aiuto umanitario gestiti da organizzazioni non governative europee. I fondi destinati, attraverso l'IcSP, alla trasformazione dei conflitti e alle attività di peacebuilding vengono gestiti da organizzazioni terze, spesso agenzie delle Nazioni Unite.



L'Europa vista dall'Africa

Un ruolo, quello della Ue, nella cooperazione allo sviluppo con l'Africa, oggi in via di trasformazione verso un rapporto più paritario e più attento alla società civile e alle esperienze regionali; il problema della sicurezza, di cui l'Europa deve farsi carico, ma senza chiudersi in un fortino. Intervista a Jean Bossuyt.

Jean Bossuyt è direttore strategia del Centro europeo di gestione delle politiche di sviluppo (Ecdpm), un think tank indipendente sullo sviluppo inclusivo e sostenibile.

Qual è il ruolo dell'Unione europea nella cooperazione allo sviluppo con l'Africa?

L'Unione europea è un attore di prima importanza nella cooperazione, per la quantità degli aiuti, la varietà degli strumenti che offre, per il fatto che è praticamente presente in tutto il mondo, con l'ambizione di diventare attore globale. Negli anni si è assistito a un'evoluzione nell'approccio: da una fase iniziale, in cui l'Ue si concentrava principalmente sulla cooperazione allo sviluppo, si è passati progressivamente al rafforzamento della dimensione politica dell'Europa anche nelle relazioni esterne, e questo in particolare dopo l'adozione del trattato di Lisbona. In questi ultimi anni, alcune questioni interne hanno influito anche nel campo della cooperazione. Penso ai temi della migrazione, della sicurezza, del terrorismo, tutte questioni che ora sono chiaramente affrontate con i paesi africani. Gli attori nel Sud, inoltre, spesso criticano la scarsa coerenza delle politiche nel campo della cooperazione e del commercio dell'Unione rispetto ai valori proclamati. Siamo in una fase di transizione in cui l'Europa deve ancora trovare un equilibrio tra le sue preoccupazioni e le politiche da adottare. La cooperazione con l'Unione africana (Ua) esemplifica i problemi da affrontare. L'Ua esiste da più di quindici anni e svolge un ruolo importante sul continente africano, soprattutto con gli interventi per la pace e la sicurezza e nel campo dell'integrazione economica, vedi il recente lancio della zona di libero scambio africana. Benché l'Unione africana sia un partner politico privilegiato dell'Europa, purtroppo, nell'ambito del negoziato per il futuro protocollo di cooperazione, l'Ue privilegia ancora il vecchio quadro creato negli anni Sessanta pensato per proseguire la cooperazione con le ex colonie dei paesi membri dell'Ue.

L'Unione europea, anche per il ruolo che i singoli stati membri continuano a svolgere, non riesce così a fare un salto qualitativo verso un vero partenariato con l'Africa nel suo insieme. In più, come dicevo, le questioni interne come la migrazione complicano la situazione.

Gli africani si lamentano che l'Eu continua a dare l'impressione di parlare dell'Africa, ma non con gli africani, di considerare l'Africa come "destinataria" di aiuti e consigli, nonostante esistano una

serie di politiche e strumenti, come per esempio la nuova alleanza lanciata da Juncker. L'Europa sembra ancora troppo legata al passato, poco propensa a entrare in un vero partenariato politico tra pari. D'altra parte, neanche gli africani sembrano pronti a fare questo salto.

Ci sono pertanto delle tensioni tra l'Europa e i paesi e le regioni africani. Ci sono situazioni dove, anche in presenza di buoni risultati della cooperazione, le due parti riconoscono che il dialogo è bloccato. A mio avviso questo è legato a vari fattori. Il primo è che l'Europa è scoraggiata dal ritmo delle riforme: dà molto aiuto diretto ai bilanci dei paesi, cerca di promuovere politiche nazionali e settoriali, ma spesso si imbatte in élite locali che non prendono sufficientemente a cuore le riforme.

L'Ue, grazie alla sua potenza economica e politica, ha più potere di un singolo paese, ma come può usare questa leva?

Prendiamo il caso della Tanzania, dove c'è una crisi aperta: l'ambasciatore Ue è stato richiamato e sono vari mesi che non c'è dialogo politico. L'Europa ritiene che la Tanzania stia andando incontro a una serie di derive; la Tanzania, da parte sua, pensa che l'Europa abbia un approccio troppo paternalista e non vuole ricevere delle "lezioni". Ci sono altri paesi in questa situazione, in cui i leader accettano i finanziamenti ma non vogliono che l'Europa ponga delle condizioni, soprattutto sui diritti umani, sui diritti dei gay... Anche se i fondi continuano a essere impiegati in buoni programmi, la qualità del rapporto di partenariato è quindi sotto tensione e in peggioramento in vari paesi africani. Nelle analisi si parla di "global assertiveness of Africa".

Nel rapporto con l'Africa sta emergendo un soggetto nuovo: la società civile.

Quando abbiamo cominciato a operare nella cooperazione, i partner erano gli stati. Ora ci sono anche la società civile, le autorità locali, le città, il settore privato, che non si sentono sufficientemente considerati nella cooperazione europea. Anche qui l'Europa potrebbe essere più attiva e darsi più strumenti per lavorare con questi attori che hanno un ruolo fondamentale per il cambiamento.

L'Europa riconosce anche l'importanza di lavorare con le organizzazioni regionali, che sono poi il *building block*, l'elemento costitutivo dell'Unione africana. Tuttavia è innegabile che questi restano soggetti molto fragili e poco efficaci, malgrado tut-

ti gli appoggi istituzionali forniti, anche per lo scarso impegno dei loro stati membri. Di qui l'idea di appoggiare maggiormente dei progetti regionali concreti, come le "catene di valore", la gestione dell'acqua e dell'energia, ecc.

Qual è stato il contributo dell'Ue nella lotta alla povertà?

Sono state fatte molte valutazioni ed è incontestabile che gli aiuti dell'Europa, nella loro grande maggioranza, abbiano avuto un impatto significativo in termini di riduzione della povertà. Questo è particolarmente evidente nell'area dell'educazione e della sanità.

Pensiamo al Madagascar, un paese che sta attraversando una grave instabilità politica, dove a comandare è un gruppo di famiglie, e dove gli indici di sviluppo sono tutti in peggioramento. Ecco, l'Unione europea sta molto investendo nell'area sociale e, assieme ad altri donatori, sta tenendo in piedi i settori della sanità e dell'educazione, finanziando anche i salari degli operatori.

C'è tuttavia un grande elemento di debolezza in tutto questo. Questi aiuti stanno contribuendo a migliorare la governance, la cui debolezza è una delle cause principali della persistenza della povertà? E cosa si può fare per modificare i sistemi politici? L'Ue, grazie alla sua potenza economica, commerciale e politica, ha certamente più potere di un singolo paese, ma come può usare questa leva?

Guardiamo per esempio il Burundi, dove al potere c'è un gruppo dirigente irresponsabile. L'Ue ha fatto molto per evitare la catastrofe, tra cui la promozione di forme di cooperazione innovative con la società civile. Il fatto è che, invece, l'Unione africana e le altre organizzazioni regionali, che hanno il mandato di occuparsi di pace e sicurezza, non sono riuscite a intervenire, anche per via di alcuni stati africani, amici del Burundi, che hanno impedito si trovasse una soluzione africana.

Spesso poi l'Europa non ha né la capacità, né la possibilità di aiutare perché manca un quadro legale. Nella Repubblica Democratica del Congo è stato provato di tutto, pure da parte dei congolesi, ma il paese resta ostaggio di gruppi di potere che sono lì ormai da trent'anni. In Mali arrivano molti finanziamenti, c'è la cooperazione militare, ci sono tutti i donatori, c'è la Francia e tuttavia non si riesce ad arginare il terrorismo. È sulla capacità di contribuire a risolvere i problemi di questo tipo di paesi, che sono pessimista. Tuttavia credo siano queste le sfide per il ventunesimo secolo. L'Europa deve cer-



Amsterdam

care altre strade, forse anche altre alleanze. Purtroppo anche nella Global strategy che identifica le priorità dell'azione esterna dell'Europa, soprattutto nei paesi del vicinato, sud e est, l'Africa non è in primo piano.

Oggi sicurezza e migrazione sono diventati temi di primo piano.

Per quanto riguarda la sicurezza, direi che il partenariato Ua-Ue per la pace e la sicurezza sta funzionando e quindi ora le missioni di pace in Africa sono gestite direttamente dall'Ua o dalle organizzazioni regionali, perché c'è un interesse comune. E questo proprio perché l'Europa a un certo punto ha dichiarato che non voleva più mandare soldati sul campo, spiegando che era compito dei paesi africani risolvere i loro problemi di sicurezza, ovviamente con l'aiuto dell'Ue. C'è stato quindi un interesse reciproco a dividersi i compiti. L'Europa ha avuto l'intelligenza di contribuire con finanziamenti e supporto istituzionale a costruire delle istituzioni africane, in particolare la African peace and security architecture, e adesso lavoriamo insieme. In questo caso l'Europa ha avuto una visione, è stata creativa; questa è una *success story*, anche grazie all'impegno personale di varie persone. In altre aree è più difficile, forse perché mancano interessi comuni così forti.

La sicurezza è anche una richiesta legittima delle popolazioni europee. Se vuole salvaguardare il suo futuro, l'Europa deve occuparsene sia a livello interno che esterno, evitando però di chiudersi in una fortezza. Contemporaneamente deve sostenere i paesi, come la Tunisia, che hanno problemi di sicurezza interna, nel rafforzamento delle sue istituzioni.

Comunque ci sono delle iniziative in corso. Potrei parlare del caso del Marocco, da cui provengono molti degli attentatori

in Europa (in particolare dal Rift). Ci siamo chiesti cosa fare per prevenire la radicalizzazione, soprattutto tra i giovani poveri delle bidonvilles di Casablanca, che hanno poche speranze per il futuro e sono facilmente soggetti a processi di radicalizzazione. Abbiamo così elaborato un programma integrato, mettendo in campo tutti gli strumenti disponibili. È uno degli esempi.

Anche all'interno del dibattito europeo è in corso un'evoluzione: da un approccio quasi esclusivamente securitario sulla migrazione, si è passati a una maggiore attenzione per i giovani, per l'economia, con una prospettiva più integrata e globale. Questo per dire che la questione della migrazione è sempre più integrata nelle politiche di sviluppo.

la sicurezza è una richiesta legittima delle popolazioni europee. Per salvaguardare il suo futuro, l'Europa deve occuparsene

La grande sfida sarà comunque il bilancio del 2021, quando l'Europa si doterà degli strumenti finanziari per lavorare su tutto questo. Una buona cooperazione allo sviluppo potrebbe dare un nuovo respiro al dibattito sull'emigrazione, rivelandosi uno strumento efficace per affrontare dinamiche che preoccupano i cittadini europei, che tra l'altro spesso si chiedono a cosa servano gli aiuti allo sviluppo.

Come è vista l'Europa dall'Africa?

L'Europa viene spesso criticata per i doppi standard sui diritti umani, perché difende i suoi interessi e tuttavia resta un punto di riferimento, un modello. Spesso alle critiche si affianca il riconoscimento di un progetto riuscito: "Ci piacerebbe avere un sistema di governance come il vostro, con delle regole chiare che vengono rispettate, mentre da noi non ce ne sono". Anche a livello sociale, malgrado tut-

ti i problemi e il fatto che ci sia ancora tanto da fare, l'Europa è un modello in termini di welfare, sicurezza sociale. È anche per questo che molti africani vogliono emigrare. Anche sull'ambiente l'Unione europea è un attore globale, è stata un motore per l'accordo di Parigi sul clima (Cop 21).

Nonostante gli evidenti limiti, l'Africa si aspetta un suo ruolo di leadership dall'Europa.

Credo che nel prossimo futuro la credibilità dell'Europa si giocherà sul rapporto con la Tunisia. Prima della primavera araba, l'Europa sosteneva Ben Ali; in seguito, ha riconosciuto di essersi sbagliata e ha investito molto in questo paese. La Tunisia ora riceve ogni anno trecento milioni di euro per consolidare la democrazia in tutti i settori (giustizia, protezione sociale, agricoltura, ecc.). I tunisini però sanno che la partita è più ampia: "Grazie mille per questi aiuti, ma il dossier più importate è quello del commercio".

L'Unione europea ha già un partenariato privilegiato con la Tunisia. Il loro timore è che, in una ulteriore fase di integrazione, gli europei offrano loro un trattato squilibrato che favorisca la liberalizzazione di settori sensibili, come l'agricoltura, con un impatto negativo sul tessuto economico nazionale. I tunisini, poi, considerano essenziale la mobilità, vorrebbero la possibilità di una migrazione circolare, cioè di andare e tornare. L'Ue è consapevole della posta in gioco. Questo è un po' un "dossier test", su cui siamo chiamati a proporre una visione più aperta, più creativa. Ovviamente non c'è una ricetta magica, perché bisogna conciliare gli interessi degli uni e degli altri. Ecco, sulla Tunisia si concentrano sfide molto interessanti per il futuro. La speranza è quella di essere all'altezza.

Sulla sfida dell'immigrazione si gioca il futuro dell'Unione europea

Non è questione di buoni e cattivi, i problemi legati all'immigrazione e all'auspicabile integrazione sono enormi, a partire dal rischio di una concorrenza e di una guerra fra poveri; l'inevitabilità di una soglia che disciplini gli ingressi. Intervento di Alessandro Cavalli.

Alessandro Cavalli, sociologo, già docente all'Università di Pavia, ha diretto la rivista "il Mulino"; è stato presidente dell'Associazione omonima, di cui è tuttora socio.

Non facciamo finta che sia solo un problema di buoni e di cattivi sentimenti, di generosa apertura e di chiusura egoistica. Bisogna essere favorevoli all'accoglienza e a forme di integrazione che non costringano gli immigrati a diventare come noi e noi ad adattarci e ad adottare i loro costumi. Quando culture diverse si incontrano ognuna prende dalle altre quello che preferisce e scarta quello che non le piace. Le soluzioni estreme del multiculturalismo, che prevede la compresenza di ghetti dove ognuno conserva intatta la propria cultura, e dell'assimilazione, che prevede l'abbandono più o meno forzoso della cultura di partenza e l'adozione di quella di arrivo, hanno largamente fallito. I casi opposti dell'Inghilterra (ghettizzazione) e della Francia (assimilazione) ci hanno insegnato qualcosa. Un'integrazione che rispetti le differenze senza cristallizzarle e senza cancellarle è la via da percorrere. Il percorso non sarà affatto facile. Ci saranno ostacoli, incomprensioni, esperienze incoraggianti, ma anche spiacevoli, forse drammatiche e perfino tragiche, nel caso di violenze individuali o collettive. Le vicende atroci del terrorismo islamico e anti-islamico hanno raggiunto ogni angolo del mondo, perfino la remota Nuova Zelanda, e devono convincerci sempre di più che lottare per la convivenza e l'integrazione richiederà tenacia e pazienza.

Dobbiamo riflettere sulla novità del fenomeno migratorio al quale assistiamo negli ultimi decenni e che ha visto una vortice accelerazione nel 2015 e 2016, un netto rallentamento negli anni più recenti e potrebbe comunque riprendere da un momento all'altro.

Gli europei nei secoli passati hanno popolato gran parte degli altri continenti (salvo paesi come l'India, la Cina e il Giappone) perché hanno incontrato deboli resistenze da parte delle popolazioni autoctone, resistenze che sono riusciti brutalmente a spazzar via, e perché comunque hanno occupato zone poco densamente popolate con ampie riserve di terre libere. Non so che destino avrebbero avuto le nostre società europee se masse ingenti e crescenti di popolazioni urbane e rurali travolte dall'esplosione demografica, dall'industrializzazione e dall'urbanizzazione non avessero trovato

sfogo nell'emigrazione transoceanica tra XIX e XX secolo. Soprattutto nel caso del Nord-America, la "frontiera" ha svolto una funzione fondamentale per consentire l'insediamento di ondate successive di migrazioni dai paesi europei che si stavano modernizzando. Qualcosa di simile è in atto oggi, con la differenza non trascurabile che le migrazioni non si rivolgono verso aree scarsamente popolate, ma verso zone che sono tra le più densamente popolate del pianeta e dove, nonostante le imponenti disuguaglianze sociali, coloro che stanno peggio stanno meglio della grande maggioranza delle popolazioni dei paesi dai quali partono le migrazioni.

se non in quartieri appositi (ma allora ricadiamo nel modello del ghetto) andranno a vivere dove gli affitti sono più bassi

Non dobbiamo stupirci che i nuovi migranti trovino da un lato accoglienza e dall'altro paure e anche talvolta aperta ostilità. A ciò si aggiunge una circostanza tutt'altro che trascurabile e cioè che da quarant'anni le economie europee crescono soltanto a ritmi molto contenuti, non hanno un vero bisogno di nuova forza lavoro, anzi hanno grosse difficoltà ad assorbire, specie nell'Europa mediterranea che subisce l'impatto maggiore degli arrivi, quote non trascurabili di disoccupazione e di inoccupazione. Inoltre, se c'è bisogno di nuova mano d'opera, invece che importarla dal di fuori, si ricorre, come sta facendo l'industria tedesca e non solo, al serbatoio dell'Europa dell'Est dove i precedenti regimi hanno abituato la gente a lavorare a bassi salari.

All'inizio, quando arrivano, i nuovi migranti (in gran parte giovani maschi) hanno bisogno di tutto; alloggi per dormire, vestiti per coprirsi, cibo per alimentarsi. Se gli arrivi sono di massa, come è successo nel 2015 e nel 2016, si crea una situazione di emergenza, più o meno drammatica a seconda dell'efficienza delle istituzioni pubbliche e della mobilitazione della società civile. Poi, dopo la fase di emergenza, che peraltro può durare molto a lungo, anche per i problemi connessi alle pratiche per ottenere i permessi di soggiorno, o lo status di profughi e rifugiati, hanno bisogno di alloggi adeguati e di un lavoro. Se poi hanno portato con sé o si sono fatti raggiungere dalla famiglia, hanno bisogno anche di scuole e di servizi sanitari, di assistenza (e anche della percezione di non vivere in un ambiente ostile).

In tutti questi ambiti rischiano di entrare in concorrenza, se non in conflitto, con strati della popolazione autoctona. A cominciare dalla questione delle abitazioni. A meno che non vengano costruiti per loro dei quartieri appositi (ma allora ricadiamo nel modello del ghetto) andranno a vivere dove gli affitti sono più bassi, cioè nei quartieri più degradati e popolari delle città a contatto con lo strato più basso della popolazione locale. L'incontro può essere positivo, ma è abbastanza probabile che non sempre lo sia. Gli autoctoni, se se lo possono permettere, cercheranno di andarsene in un altro quartiere e, se sono proprietari della loro abitazione, vedranno crollare il suo valore qualora cercassero di venderla. Se hanno fatto domanda per l'assegnazione di un alloggio popolare temeranno di vedersi scavalcare dai nuovi arrivati, non importa se il rischio sia reale oppure solo immaginario.

C'è poi il problema del lavoro. È vero che ci sono occupazioni che la popolazione locale, ancorché disoccupata, sottoccupata o inoccupata, non ha voglia di fare. Se non ci fossero ucraine, bielorusse, rumene, poche donne locali farebbero volentieri le badanti. Lo stesso nella pulizia delle strade o nell'edilizia. Ma molti locali sarebbero anche disposti a fare questi mestieri e altri se la presenza di migranti non contribuisse a mantenere la retribuzione a livelli non accettabili per i lavoratori locali. C'è poi il grande problema, in certi paesi tra cui l'Italia, del lavoro nero, ovvero del lavoro in imprese fantasma che operano più o meno clandestinamente e non applicano le norme e tanto meno i contratti di lavoro. L'area del lavoro nero è, lo sappiamo, assai vasta. Non c'è bisogno di ricordare che questo settore confina e spesso si sovrappone con l'economia criminale. Non c'è dubbio che, in mancanza di meglio, una parte dei lavoratori migranti finisca per essere arruolata nei traffici illeciti, col rischio di cadere prima o poi nelle maglie del sistema giudiziario e penitenziario. Insomma, la prospettiva di un lavoro onesto, pulito, regolare e tutelato per molti immigrati è un miraggio e senza un lavoro vero è difficile che si possa innescare un processo di integrazione. Il risultato è che si forma uno strato sociale inferiore anche allo strato più basso della popolazione autoctona. Gli immigrati finiscono per essere gli ultimi degli ultimi. E questo, invece che generare solidarietà tra gli ultimi, rischia di scatenare paure e conflitti tra

tutti coloro che in qualche modo si sentono minacciati. La guerra tra i poveri è sempre una tragedia. Non oso immaginare se tra gli immigrati prevalga la riconoscenza verso il paese che li ha comunque accolti, oppure il risentimento per la caduta delle illusioni alle quali era legata la scelta di migrare.

Non sempre per fortuna i rapporti sono di ostilità. La via dell'integrazione è più facilmente percorribile quando gli immigrati arrivano o si fanno raggiungere dalle famiglie e quando i bambini incominciano a frequentare le scuole di quartiere. Succede che la popolazione locale se ne sia andata, sia in procinto di farlo o ne abbia l'intenzione. Ma se il rapporto quantitativo tra famiglie locali e famiglie immigrate non è troppo squilibrato, è abbastanza probabile che i rapporti di amicizia tra i bambini si estendano lentamente anche alle famiglie e si crei un "buon vicinato" e anche legami deboli, ma importantissimi, di mutuo aiuto.

Anche quando ci si mette in fila in un ambulatorio in attesa del medico possono nascere tensioni ostili, ma anche atteggiamenti solidali. Non sempre succede che un quartiere si mobiliti per impedire l'inserimento di un gruppo di richiedenti asilo, come è successo a Multedo nel Ponente genovese. Può succedere che gli immigrati siano accolti con favore, come è successo nel caso, ormai famoso, di Riace (ma ve ne sono per fortuna tanti altri). Le aree interne e spopolate di molte zone di montagna potrebbero accogliere una parte di immigrati che potrebbero rivitalizzarle e frenarne il degrado. Le "buone pratiche" ci sono, ma vengono spesso osteggiate più che sostenute.

quando pezzi consistenti della classe operaia e dei ceti medi vanno a destra, vuol dire che la sinistra non ha capito qualcosa

Sulla mancata o riuscita integrazione giocano molti fattori, sia da parte della cultura degli immigrati che da parte della cultura della società che li riceve. Ad esempio, bisogna ammetterlo, il colore della pelle fa differenza. Latino americani, rumeni, turchi, ma anche medio-orientali non sono così "diversi" dagli europei (soprattutto se "meridionali"), mentre la "diversità" degli africani è molto più visibile. È vero che le razze non esistono, come hanno dimostrato gli scienziati di genetica delle popolazioni, ma ciò non toglie che esistano nella testa della gente e che questa "rappresentazione" influenzi comportamenti e atteggiamenti. Poi fa la differenza, l'ho già accennato, se si tratta di uomini maschi giovani, oppure di famiglie: i maschi autoctoni temono che le "loro" donne possano essere insidiate e le donne temono di poter essere oggetto di violenza. Anche la religione fa differenza: gli estremisti religiosi fanno più paura, soprattutto se sono islamici e credono di essere piombati in popoli di infedeli. La possibilità di comunicare fa

una grande differenza: gli albanesi, a suo tempo, si sono integrati molto più facilmente perché per anni avevano ascoltato la tv italiana, mentre nei ghetti si può vivere per decenni senza sapere una parola della città che sta al di fuori.

L'integrazione è un processo, l'esito è incerto, dipende dalla capacità di integrarsi e di integrare, dalla volontà di conservare ma nello stesso tempo dalla disponibilità a modificare la propria identità culturale.

Non illudiamoci: è un processo maledettamente difficile, ma non impossibile. Quando diventa impossibile? A mio modo di vedere, quando viene varcata una soglia oltre la quale le tendenze al rigetto prevalgono sulle capacità di integrazione. Non c'è una regola che stabilisca scientificamente dove è collocata questa soglia. Il problema è politico e infatti il tema dell'immigrazione è diventato oggi in Europa uno dei temi (e in certi casi il tema principale) intorno al quale si vincono o si perdono le elezioni. Il successo dei partiti e dei movimenti nazionalisti, etnocentrici e addirittura xenofobi negli ultimi anni è riconducibile in misura significativa alle politiche dell'immigrazione e ai loro fallimenti. Quando questi partiti e movimenti rischiano di vincere o vincono effettivamente, come è successo in Italia, vuol dire che la soglia è stata superata, che l'intolleranza cresce a un livello preoccupante, che si incominciano a manifestare, a tollerare e a giustificare atti individuali o collettivi di violenza verso gli immigrati e da parte degli immigrati, che si innesta un degrado della vita civile e della sicurezza che aprono la strada alla crisi della democrazia e all'avvento di regimi autoritari. Quando pezzi consistenti della classe operaia e dei ceti medi vanno a destra, vuol dire che la sinistra non ha capito qualcosa.

La gamma delle opzioni politiche in tema di immigrazione dipende da dove viene messa la soglia tra i due estremi, da un lato nessuna soglia, cioè accoglienza di tutti coloro che per qualsiasi ragione vogliono arrivare e dall'altro lato muro invalicabile, come quello che Trump vuole erigere tra Messico e Stati Uniti, in modo che nessuno possa entrare.

Ebbene, io penso che sia rischioso per la democrazia non mettere una soglia, vale a dire: a. stabilire dei criteri di ammissione; b. stabilire con quali procedure procedere alla selezione; c. stabilire quanti immigrati possano essere ammessi; d. stabilire quanti ne possano essere ammessi ogni anno; e. stabilire dove coloro che vengono ammessi debbano essere collocati in una fase iniziale di cui fissare la durata; f. stabilire come e dove rimandare coloro che non sono stati ammessi, evitando di creare una massa di "clandestini". È drammaticamente difficile fissare delle soglie e decidere chi ha più diritto di entrare: chi fugge dalle guerre, o è perseguitato per le sue convinzioni, oppure chi fugge dalla povertà?

Chi è legittimato a prendere queste decisioni, ripeto, politiche? A quale livello deve svilupparsi la lotta politica per stabilire l'altezza della soglia? Dov'è l'arena dove si possono confrontare coloro che vogliono, come me, una soglia bassa e coloro che vogliono innalzare i muri?

c'è il rischio che le reazioni spazzino via quel poco di democrazia e anche di civiltà che è stato così difficile costruire

Sono d'accordo con coloro che vorrebbero abolire tutti i confini tra tutti gli stati sulla faccia della terra e creare un unico spazio politico a livello globale, però, prima di poter realizzare questo sogno è ragionevole ritenere che una soglia, per quanto bassa, deve essere messa per governare nel limite del possibile gli spostamenti di popolazione. In assenza, c'è il rischio che le reazioni spazzino via quel poco di democrazia e anche di civiltà che è stato così difficile costruire.

È a questo punto che il discorso sull'immigrazione incontra il discorso sull'Unione europea. Se deve essere ogni stato membro dell'Ue a fissare l'altezza della soglia, vuol dire rimettere i confini tra gli stati, i passaporti, i gendarmi, le polizie di confine, i muri, il filo spinato e tutto quanto speravamo di aver archiviato nella memoria. Vuol dire praticamente demolire quanto è stato fatto negli ultimi settant'anni. Ogni stato cercherà di scaricare sul vicino tutti quelli che si rifiuta di accogliere. D'altra parte, l'Ue, così com'è attualmente, non è assolutamente in grado di prendere decisioni che vincolino i singoli stati in una serie di questioni importanti, tra le quali anche l'immigrazione. Gli accordi di Schengen e di Dublino hanno ampiamente dimostrato l'impotenza di un'Unione intergovernativa che, sulle questioni importanti, si basa sull'unanimità degli stati membri. Quando la gente dice che l'Ue non serve e tanto vale abolirla non ha in fondo tutti i torti. È vero, l'Ue non ha le competenze né le risorse per fare un'efficace politica in tema di immigrazione, ma per questo non ha neppure colpe e responsabilità.

Le colpe e le responsabilità sono dei governi degli stati nazionali che non hanno voluto dotare l'Unione delle competenze e delle risorse per far fronte alla situazione. L'Ue è diventata il facile capro espiatorio al quale attribuire tutto quanto non va nelle nostre società, anche l'assenza di una ragionevole politica sull'immigrazione. Mettere una soglia, gestire i flussi, regolarizzare quelli che sono comunque riusciti a entrare, misure già di per sé difficili da attuare, non risolvono il problema. Il problema è l'esistenza di un quarto dell'umanità che sta più o meno bene e tre quarti che stanno più o meno peggio. In un mondo globalizzato non si potrà evitare che i secondi premano sui primi per condividere almeno alcuni dei loro benefici.





Non basta l'antirazzismo

Alexander Langer, da "Nigrizia", 1989

È una brutta bestia, quella che sta nascendo o rinascendo in giro per l'Europa, in forme aperte o sottili, ma sempre pericolose e qualche volta subdole. Parlo del razzismo, e non solo di quello aperto e palese che si scarica senza tanti complimenti sui "vú cumprà", sui figli degli immigrati a scuola, sugli "zingari" o più in generale su diversi e stranieri soprattutto se poveri.

Ne sono testimonianza gli episodi ormai numerosi e talvolta anche sanguinosi di violenza razzista che colpiscono con parole e con armi persone di diversa pelle o lingua, quando in Francia e quando in Italia, quando in Germania e quando in Olanda. E da quando anche nel nostro paese la scheda elettorale insinua la possibilità di "dare una lezione ai terroni" (o ai negri, o ad altre "razze inferiori"), viene da considerare meno strani certi risultati elettorali di alcune città tedesche (Francoforte, Berlino, Brema...), il massiccio voto francese a Le Pen, la ricorrente iniziativa xenofoba in Svizzera e taluni umori anti-stranieri persino in paesi come la Danimarca o la Svezia: cose che danno da pensare.

Certamente (e non solo dal 1989, con Jerry Masslo ucciso e Dacia Valent bistrattata) non si può neanche più dire che l'Italia sia immune, come per troppo tempo ci si affrettava ad assicurare: uno spirito razzista ormai non più esorcizzato si fa vivo in tante occasioni, dal giudizio sui meridionali alle palesi discriminazioni in materia di lavoro, alloggi, diritti civili, assistenza sanitaria, scuola, luoghi di culto e così via che colpiscono i "Gastarbeiter" immigrati (per ora prevalentemente di provenienza africana) non meno che i nomadi.

Qualche volta le forze conservatrici europee (certe democrazie cristiane o partiti liberalnazionali, nonché le nuove formazioni e "leghe" anti-stranieri o anti-immigrati) sembrano correre dietro all'esplosione razzista e xenofoba, cercando di riprenderne in versione moderata le rivendicazioni più aspre: non la cacciata generalizzata di tutti gli stranieri, ma leggi e controlli più severi, divieto di farsi raggiungere dai propri familiari, tagli nell'assistenza sociale, emarginazione scolastica, incentivi per il rientro in patria...

Una linea che si è mostrata generalmente perdente, perché anziché contenere il flusso elettorale verso le formazioni xenofobe, finisce per accreditarne e nobilitarne l'ispirazione.

Le sinistre invece tradizionalmente sono inclini a gridare "al lupo" (fascista o neonazista), salvo poi perdere clamorosamente grosse percentuali di elettori che passano direttamente dai comunisti a Le Pen (come in Francia), o al Msi (come a Bolzano) ed alla "Lega lombarda" (come in Brianza) o dalla socialdemocrazia ai "Republikaner": una dimostrazione che la pura esecrazione e la condanna verbale di voti ed atteggiamenti bollati come "razzisti" non fanno poi grande impressione e non dissuadono più di tanto. Anzi, i paladini delle varie organizzazioni anti-stranieri rivendicano apertamente la necessità di una correzione in chiave fortemente "nazionale" delle politiche e delle società diventate troppo "mescolate" e prive di identità riconoscibile. La Germania ai tedeschi, la Svizzera agli svizzeri, il Veneto ai veneti, l'Alto Adige all'Italia (o, rispettivamente, ai soli sudtirolesi di lingua tedesca) sono slogan già usati con successo.

Come negare, d'altra parte, che la presenza di tante persone che dai loro paesi fuggono per miseria o per ragioni di perse-

cuzione politica, crea degli effettivi imbarazzi e delle vere difficoltà nei paesi ospitanti? Le nostre società sono da qualche secolo diventate "nazionali", comprimendo ed omologando le diversità che stanno sotto quella soglia (i dialetti, le autonomie locali, le identità regionali, le minoranze etniche...) e fomentando diffidenza e spesso aperta ostilità verso quelle altre diversità che stanno oltre e fuori di essa: le altre nazioni, religioni, tradizioni, mentalità. Quante generalizzazioni semplicistiche ed ingenerose tocca sentire tutti i giorni: "i meridionali sono tutti... gli inglesi/i tedeschi/gli slavi... sono tutti..."! Quindi siamo poco abituati all'idea che la multiformità etnica e culturale di una società, di una città, di una regione possa essere una ricchezza anziché una condanna ed un fardello negativo.

La stessa crisi manifesta di alcuni ordinamenti volonterosamente, ma un po' troppo forzatamente pluri-nazionali (come l'Unione Sovietica o la Jugoslavia) sembra postulare un ritorno di fiamma dell'idea di nazione e di compattezza etnica: un modo come un altro per sottrarsi al peso della complessità, inseguendo la pretesa semplificazione.

Eppure non c'è altra prospettiva: finché la nostra civiltà industrializzata ed opulenta, consumistica e competitiva imporrà a tutti i popoli la sua legge del profitto e dell'espansione, sarà inevitabile che gli squilibri da essa indotti sull'intero pianeta spingeranno milioni e miliardi di persone a cercare la loro fortuna -anzi, la loro sopravvivenza- "a casa nostra", dopo che abbiamo reso invivibile "casa loro". Perché meravigliarsi se in tanti seguono le loro materie prime e le loro ricchezze che navi, aerei ed oleodotti dirottano dal loro mondo verso il nostro?

Attrezzarsi ad un futuro multi-etnico, multi-culturale e pluri-lingue è dunque una necessità, anche se non piacesse. Tanto vale che gli europei se ne convincano e cerchino tempestivamente i modi per sviluppare una cultura della convivenza. Cominciando, per esempio, dalla scuola e dalla scuola materna, che sempre più spesso diventerà luogo di incontro e -si spera- di reciproca accettazione tra bambini "diversi" per colore di pelle, religione o madrelingua. O dalle organizzazioni dei lavoratori, che non possono più limitarsi a difendere i diritti dei soli "connazionali". O dal diritto di voto amministrativo a chi ormai è diventato parte della comunità locale, anche se avesse un passaporto diverso. O dalle organizzazioni giovanili -religiose e non- che possono diventare un'egregia scuola di positiva convivenza ed inter-azione.

In questo senso anche le manifestazioni contro il razzismo, come quella bellissima di Roma del 7 ottobre 1989, non possono limitarsi a denunciare la politica o a chiedere leggi diverse: occorre proprio manifestare e praticare la volontà di avere a che fare con i "diversi", di conoscerli, di intersecare i nostri modi di vivere e di pensare. La migliore risposta ai delitti razzisti probabilmente non sarebbe il solo corteo, ma cento inviti a cena per altrettanti immigrati presso altrettante famiglie italiane.

Solo la positiva costruzione di una cultura della convivenza (e quindi della reciproca conoscenza e stima, senza per questo annullare culture differenti o altre diversità) può offrire un'alternativa alla crescita del razzismo.

Il fardello dell'Europa

Le difficoltà dell'Europa alle prese con la "crisi dei rifugiati" che è in realtà una crisi dei sistemi di accoglienza, e i limiti della distinzione tra flussi spontanei e forzati; la significativa scelta del termine "burden" e il problema di un'accoglienza che non può fondarsi solo sull'empito morale. Intervista a Ferruccio Pastore.

Ferruccio Pastore è direttore di Fieri (*Forum Internazionale ed Europeo per la ricerca sulla migrazione*), istituto di ricerca indipendente con sede a Torino.

In questi ultimi anni, l'Europa sta mostrando tutti i suoi limiti nell'affrontare la crisi migratoria.

È da quattro anni che, seppure in maniera altalenante, l'Europa è alle prese con quella che è stata definita "crisi dei rifugiati" o crisi migratoria, e che invece è soprattutto una crisi dei sistemi di risposta, una crisi della governance europea di fronte a un fenomeno che è cambiato di magnitudo, soprattutto a causa dell'andamento dei conflitti in Siria e Libia, ma non è cambiato nella sostanza, cioè nella composizione e nelle cause dei flussi.

Innanzitutto va detto che la stessa distinzione convenzionale tra flussi forzati e flussi spontanei è molto opinabile. Nel corso del Novecento, di fronte ai flussi forzati gli stati hanno deciso di limitare, con gradazioni diverse, la propria sovranità, assoggettandosi a un obbligo di ammissione. Sui flussi spontanei invece gli stati hanno sempre mantenuto (e intendono mantenere) la piena potestà discrezionale di ammettere, escludere, respingere.

Ora, i flussi spontanei seguono tendenzialmente l'opportunità: nella misura in cui è possibile, vanno a caccia della domanda di lavoro immigrato. D'altra parte, però, i flussi forzati non sono completamente determinati da forze che trascendono la volontà degli individui, dei gruppi, delle famiglie. Prevedono anch'essi un margine di scelta -certo con vincoli molto più pesanti- sia sul quando e come partire, sul se e come prepararsi alla partenza, e infine sul dove andare. Ci sono insomma delle strategie, c'è comunque quella che i sociologi definiscono *agency*, cioè una capacità di agire autonomamente, di determinare -anche se poco- il proprio destino. Se i siriani avessero potuto investire i loro soldi per fuggire dove e come volevano, si sarebbero distribuiti in maniera sicuramente diversa, probabilmente gravitando sui paesi più ricchi, percepiti come luoghi di maggiori opportunità. Invece tanti non hanno proprio potuto uscire dalla Siria, sono ancora lì, intrappolati nelle tante sacche dove la guerra perdura o è soltanto congelata.

Chi ha potuto ha raggiunto la prima frontiera oltre la quale non c'era la guerra, quindi la Giordania, il Libano, la Turchia, l'Egitto in misura minore. Dobbiamo infatti ricordarci che la stragrande

maggioranza della popolazione in fuga è rimasta nella regione, più di tre milioni hanno raggiunto la Turchia e solo un milione o poco più ha raggiunto l'Europa, all'interno della quale i più fortunati hanno raggiunto la destinazione privilegiata, cioè il Nord Europa, la Germania, la Svezia. Quello che vediamo è quindi una distribuzione il cui squilibrio è stato attutito dai vincoli economici, territoriali e politici che hanno limitato la libertà di scelta della stragrande maggioranza dei rifugiati. Nonostante questo, si ritiene che la concentrazione in alcuni paesi sia eccessiva e quindi un obiettivo primario della politica di alcuni paesi europei e dell'Europa in quanto tale è stato di provare a redistribuire questo onere.

L'Europa però ad oggi non è riuscita a far valere il principio del "burden sharing", cioè di una condivisione degli oneri dell'accoglienza.

Il *burden sharing*, cioè la ripartizione degli oneri e la condivisione delle responsabilità è un'espressione che entra nel dibattito europeo nei primi anni Novanta. La stessa scelta del termine, *burden*, cioè peso, onere, è significativo.

In tedesco si dice *Lastenverteilung*. Si tratta di un concetto che si impone nel dibattito pubblico quando viene meno la narrazione della Guerra fredda sull'asilo; una narrazione nobile ma in fondo ideologica, fondata sulla sacralità dell'obbligo di accogliere e sulla natura "meritoria" del richiedente asilo quale eroe della lotta tra i due mondi.

un passato da emigranti non ti rende più propenso e capace di accogliere, integrare, riconoscere il valore della diversità

A partire dal 1991, con gli albanesi collocati nello stadio di Bari e poi nel '92, con la fuga dei primi bosniaci, il richiedente asilo comincia a essere visto come un soggetto ambivalente dal punto di vista della percezione politica. Per certi versi è un eroe o una vittima meritevole di compassione e accoglienza, ma è anche un rischio politico ed economico per gli stati sociali inclusivi e universalistici dei paesi di destinazione. Fatta questa premessa, arrivo alla tua domanda, cioè come si declina il tema del *burden sharing* di fronte alla crescita della pressione degli arrivi.

La vera impennata su scala europea si verifica nel corso del 2015. Come già all'inizio degli anni Novanta, la Germania rimane la destinazione privilegiata e come allora reagisce con una politica fina-

lizzata a redistribuire questo "fardello". Nell'agosto del 2015, la Cancelliera Merkel, in maniera del tutto inaspettata, sospende l'applicazione del Regolamento di Dublino, rinunciando alla facoltà di pretendere la riammissione da parte del primo paese Ue di ingresso (generalmente la Grecia). Questo atto di apertura e generosità, che viene corretto subito dopo, viene anche compensato e controbilanciato da una richiesta di condivisione da parte degli altri paesi europei.

Così, nell'autunno del 2015, anche su forte pressione tedesca, l'Unione europea adotta -per la prima volta a maggioranza qualificata, quindi mettendo in minoranza alcuni paesi- due regolamenti sulla cosiddetta "relocation", la ricollocazione dei richiedenti asilo. In base a questi provvedimenti, la famosa quota dei 160.000 richiedenti asilo avrebbe dovuto essere ricollocata dalla Grecia e dall'Italia, i paesi più gravati, verso altri paesi membri, in base a una formula matematica che determina l'onere spettante a ciascuno.

Questa risposta, a mio modo di vedere, è basata su una lettura molto meccanica e un po' moralistica della crisi. Come dire: siamo tutti di fronte a un problema, quindi ognuno deve fare la sua parte: si tratta di tirare fuori delle virtù civiche, politiche, di sacrificio e di accoglienza nel nome dei nostri valori fondamentali.

Insomma, tutti (ciascuno in modo commisurato alla propria forza economica e anche alla dimensione demografica) devono accogliere. Chi non lo fa, è un reprobato.

Questo discorso era volto ad alleviare la pressione su una manciata di stati di primo ingresso o di destinazione finale, anche per legittime ragioni di Realpolitik. Non dimentichiamo che a un certo punto, in Germania, il governo rischiava di saltare per effetto delle minacce della Csu bavarese, fortemente contraria alle aperture dalla Cancelliera federale. Ecco, questa prima reazione dell'Unione europea rispetto a una sollecitazione straordinaria, è apparentemente giusta. Mentre nel 1992 la corsa in avanti della Germania rispetto al riconoscimento degli stati risultanti dalla dissoluzione della ex Jugoslavia, aveva probabilmente esacerbato il conflitto e accelerato delle dinamiche disgregative, sicuramente oggi non è certo "colpa" della Germania se c'è stato un esodo così spropositato. Se ci sono delle responsabilità internazionali nella crisi siriana, sono molto complesse, molto condivise, molto protratte nel tempo, sono fatte di cecità, di mercato d'armi, di cambiamento climatico, di mancata capacità

di lettura della situazione politica. Insomma, non c'è una ragione morale o di ordine internazionale, per cui debba essere la Germania, piuttosto che la Svezia, a sobbarcarsi lo sforzo, quindi la condivisione sembra una risposta ragionevole, moralmente fondata. Tuttavia, da un punto di vista pragmatico, io l'ho subito considerata con scetticismo. Primo perché le virtù morali non si inoculano dall'alto: la solidarietà non nasce da un'imposizione, certo uno si può piegare, ma è un'altra cosa. Inoltre qui stiamo parlando di un'accoglienza di lungo periodo. Non si tratta di dare un tetto per una estate mentre ti costruiscono la casetta prefabbricata dopo un terremoto; si tratta di accogliere delle persone che sono fuggite da un paese che sostanzialmente non c'è più e non si sa se e quando potrà essere ripristinato. Allora un'accoglienza a lungo termine non si può fondare solo su un empito morale, tanto meno su un'imposizione: richiede delle basi culturali, sociali e soprattutto economiche, che si costruiscono negli anni e nei decenni. L'integrazione poi richiede una predisposizione culturale della popolazione nativa e un mercato del lavoro capace di assimilare quel tipo di offerta.

nel frattempo era entrato un milione di persone e nel 2016 s'è capito che l'Europa non era in grado di ammortizzare lo shock

I paesi del famoso gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria) che si sono messi di traverso, non hanno una storia di immigrazione; alcuni hanno piuttosto una storia pesante, importante, recente di emigrazione. Alcuni sostengono che il fatto di avere una storia di emigrazione debba insegnarti le virtù della solidarietà perché tu sai quanto è amaro il pane altrui, quanto è dura la condizione dell'emigrante... Purtroppo non è così. Un passato da emigranti, come sappiamo bene noi italiani, non ti rende automaticamente più propenso e capace di accogliere, integrare, riconoscere il valore della diversità e così via. In compenso, alcuni di questi sono paesi tuttora di emigrazione, tuttora incapaci di sostenere la propria popolazione. Per questo imporre la *relocation* mi è parsa una scelta certo comprensibile ma senza grandi prospettive. E, anzi, a rischio di risultare controproducente, di produrre un *backfire*, come dicono gli inglesi, cioè un rinculo, un contraccolpo politico, nel senso che è potenzialmente vanto nelle vele di forze politiche nativiste, populiste, ecc. Che è poi quello che è successo, soprattutto in Ungheria, ma anche in Repubblica Ceca e in Polonia, nonostante i numeri delle persone da accogliere fossero veramente irrisori. Il risultato è stato che dei 160.000 previsti, meno di un quinto è stato effettivamente ricollocato. Il dato interessante è che la Commissio-

ne, che dovrebbe essere la custode dei trattati e delle leggi comunitarie e quindi sanzionare chi non rispetta gli obblighi di legge, ha esitato a lungo per paura di innescare dinamiche centripete, come quella che ha condotto alla Brexit.

Ovviamente, paesi che sono percettori netti di risorse europee ci penserebbero quattro o cinque volte prima di uscire dall'Unione, però il pericolo (già verificatosi su alcuni tavoli) è quello di una paralisi dei meccanismi decisionali e un ulteriore indebolimento dell'Unione europea e della sua legittimità.

Così, dopo aver traccheggiato per mesi, l'Unione europea si è infine decisa ad avviare la procedura di infrazione contro Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria solo a giugno 2017, quando ormai il programma di *relocation* era comunque vicino alla scadenza (26 settembre 2017).

Un altro dato che fa riflettere è che i paesi che rifiutano l'accoglienza per ragioni, magari non lodevoli ma comprensibili, sono gli stessi che avrebbero e avranno più bisogno di immigrazione in prospettiva; sono paesi demograficamente dissanguati, che già avevano una dinamica demografica non particolarmente brillante prima della transizione, e che ora scontano anche gli effetti di una forte emigrazione, per di più di personale qualificato (il cosiddetto *brain drain*). Paesi come l'Ungheria oggi registrano una natalità bassissima. Parliamo di paesi, di popoli -se vogliamo usare questo termine- destinati all'estinzione o comunque a languire e a indebolirsi progressivamente.

Ovviamente il destino demografico non determina direttamente, e spesso nemmeno indirettamente, i comportamenti di oggi, è molto difficile far valere la razionalità demografica...

Ma il discorso per cui gli immigrati sono "necessari", ci servono, non rischia di essere un po' cinico?

La consapevolezza demografica, proprio perché è un terreno scivoloso, richiede un lavoro culturale serio.

Certo colpisce il paradosso di questi paesi che sembrano affetti da una sorta di malattia autoimmune, per cui da un lato hanno un innegabile bisogno di sostegno demografico e però non tollerano e anzi respingono chi arriva da fuori.

Servirebbe innanzitutto un lavoro serio con le comunità territoriali, allo scopo di rompere questa perversa convergenza di interessi tra un popolo che invecchia e dei populistici che sfruttano a loro favore questa situazione contingente. Bisognerebbe lavorare a una convenienza nel breve periodo che apra la strada a un ribilanciamento demografico nel lungo periodo. Sinceramente l'unica strada che vedo -a parte il necessario lavoro culturale ed educativo, che però ha tempi lunghissimi- è quella di premiare le comunità e i governi locali che accolgono. Un po' come, per un periodo, in un'epoca che purtroppo ora appare conclusa, si è cer-

cato di fare in Italia, nel tentativo di ampliare il numero dei Comuni coinvolti nel sistema Sprar.

Anche in Europa centro-orientale, forse, si potrebbe tentare di attenuare le resistenze politiche e culturali con un sistema di incentivi, premiando le collettività più accoglienti con lavori pubblici, con fondi europei, con sgravi fiscali, con l'allentamento di vincoli di bilancio, così da incoraggiare un atteggiamento di apertura nella politica locale. Bisogna ammettere, però, che oggi approcci di questo tipo suonano quasi visionari.

L'altra strada è quella dell'esternalizzazione, che però presenta molti problemi.

Poche settimane dopo la decisione del Bamf (Agenzia federale tedesca per i profughi) di sospendere temporaneamente il Regolamento di Dublino per i siriani, la Germania, sempre nel 2015, ha reintrodotti i controlli alle frontiere Schengen, insomma ha fatto una parziale marcia indietro.

Nel frattempo però era entrato un milione di persone. Nel corso del 2016, è diventato abbastanza evidente che anche l'Europa in quanto tale non era in grado di ammortizzare lo shock.

L'Europa non è un soggetto di politica estera sufficientemente coeso, forte, "pesante" da intervenire nel conflitto siriano o nell'anarchia conflittuale libica con effetti concreti e rapidi, pertanto si è passati da questo tentativo di risposta interna a delle risposte esterne.

Il ragionamento è stato: se non possiamo accogliere, dobbiamo impedire che arrivino, o bloccandoli in una tappa intermedia del loro viaggio, oppure prevenendo la loro partenza e quindi intervenendo in quella che l'Unione europea nella sua neolingua chiama le "root causes", le cause profonde, primarie della migrazione. Tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 abbiamo così assistito a un cambiamento nell'ordine delle priorità a favore di misure di politica migratoria estera, per esternalizzare quelle funzioni di prevenzione o contrasto delle migrazioni (diciamo di contrasto dei trafficanti che le sfruttano, però poi alla fine l'effetto tende e vuole essere quello), intervenendo nei contesti di origine, di transito o di primo insediamento.

La mossa successiva è stata quindi l'accordo con la Turchia del marzo 2016, contestatissimo e funzionante solo in parte, che tuttavia è anche quello che ad oggi sta tenendo in piedi l'Europa.

I passaggi attraverso i Balcani avevano infatti innescato un pericolosissimo domino politico di chiusure a catena e di tensioni conflittuali con la rimilitarizzazione di alcuni confini che erano stati fronti di guerra venticinque anni prima, oltre a una fortissima fibrillazione del sistema politico tedesco.

Veniamo dunque all'accordo con la Turchia, che è stato oggetto di un dibattito



Parigi

intenso ma molto schematico e un po' superficiale, nel senso che ci si è divisi rapidamente tra pragmatici acquiescenti, cioè tutti quelli che hanno ritenuto questa una strategia senza alternative, e fermi avversari, cioè quelli che lo condannano prevalentemente per ragioni umanitarie, perché appunto sacrifica i diritti di richiedenti asilo e rifugiati, costringendoli a rimanere sul suolo turco e aprendo la possibilità di un'espulsione dalla Grecia verso la Turchia di persone potenzialmente bisognose di protezione. E poi ci sono motivi più politici, più fondamentali: l'accordo con la Turchia come eliminazione di qualsiasi remora a una stretta autoritaria del governo di Erdogan.

Non si può fare l'esperimento controfattuale, non si può insomma sapere se l'Europa avrebbe avuto maggiore determinazione nell'arginare questa deriva se non ci fosse stato il ricatto dei rifugiati.

Detto questo, credo sia importante guardare all'accordo con la Turchia tenendo presente anche il suo potenziale, almeno sulla carta.

Parliamo di un accordo inedito per entità, in cui si tratta di esternalizzare non solo controlli e repressione, ma anche protezione, funzioni di sostegno e di assistenza sociale. I sei miliardi assegnati alla Turchia sono destinati, almeno sulla carta, anche ad esempio alla scolarizzazione della componente enorme di bambini e ragazzi siriani.

Il punto ora è capire se l'Unione europea abbia la volontà e la capacità di monitorare tutto questo. La situazione continua ad essere critica, anche perché tre milioni e più sono concentrati principalmente nel Sudest turco, una zona già povera e

disagiata, e nelle grandi città. A Gaziantep, la più grande città della regione dell'Anatolia Sudorientale, la popolazione è quasi raddoppiata in pochi anni. Quindi parliamo di uno sforzo imponente e di dilemmi concreti, di scelte da fare. Ora la Turchia, anche su spinta e pressione dell'Europa, ha parzialmente aperto il mercato del lavoro. Questo non vuol dire che non permanga un mercato del lavoro parallelo, forme di sfruttamento, però è un primo passo importante. Inoltre, nonostante esistano ancora i grandi campi, l'accoglienza è per lo più diffusa. Ovviamente anche questa modalità presenta il rischio che i profughi siano sfruttati da strozzini e affittacamere senza scrupoli...

i sei miliardi assegnati alla Turchia sono destinati, almeno sulla carta, anche alla scolarizzazione dei bambini e ragazzi siriani

Un altro dilemma enorme, ancora irrisolto, riguarda la scolarità: in quali forme riconoscere e garantire un minimo diritto all'istruzione a questi bambini e ragazzi siriani. Teniamo presente che molti sono fuori dalla scuola ormai da qualche anno oppure hanno frequentato scuole arabofone, con insegnanti reclutati tra gli stessi rifugiati, quindi all'interno di un sistema scolastico parallelo. Le stesse famiglie siriane -mi dicono alcuni colleghi turchi- inizialmente avevano un'idea di ritorno in un orizzonte non troppo remoto e quindi andare a scuola in turco avrebbe complicato l'eventuale strategia di ritorno.

Lo svanire della prospettiva di un ritorno veloce ha convinto il governo turco e le comunità ad aprire a una inclusione nel

sistema scolastico turco.

È un processo in corso, su cui purtroppo l'attenzione in Europa è scarsa, così come è scandalosamente scarsa l'attenzione rispetto alla condizione di immobilità forzata e vergognosa miseria a cui sono condannate le migliaia di profughi bloccati sulle isole greche, anche questo effetto collaterale dell'accordo Ue-Turchia, o perlomeno della sua cattiva applicazione.

È quindi necessario segnalare i gravi limiti di quell'intesa, ma credo si debba anche riconoscere che, rispetto ad altri accordi, come quello del 2008 tra l'Italia e la Libia, c'è comunque un'altra impostazione. Se non altro, la questione ha assunto una visibilità e una centralità per cui appunto non si può più contare sulla possibilità di fare le cose "sporche" senza farle troppo vedere, che -non dimentichiamolo- è stata la tradizione abbastanza bipartisan dell'Italia fino alla caduta di Gheddafi. Una tradizione a cui, peraltro, sembra che purtroppo siamo tornati, con la nuova generazione di accordi, formali e non, stipulati nel corso del 2017 con le varie autorità libiche. Con la conseguenza che oggi, ancor più di dieci anni fa, la Libia funziona come una gigantesca prigione a cielo aperto per migranti, su mandato e per conto di noi europei.

In tutto questo, le istituzioni europee sono relegate ai margini. Il negoziato sul superamento del Regolamento di Dublino è impantanato ed è ormai certo che l'impasse non si sbloccherà prima delle elezioni europee. Solo all'indomani di questo voto epocale, forse, si capirà se l'Europa è sopravvissuta alla crisi del 2015-2016, o se ne è stata cambiata per sempre.

Il ciclo dell'acqua

A sessant'anni dal Trattato di Roma possiamo dire che il nostro essere europei, nel campo dei temi ambientali, ha dato, storicamente e fino ad oggi, il meglio di sé, e che ne abbiamo tratto grandissimi benefici economici, ecologici e sociali. Di Giovanni Damiani.

Giovanni Damiani, biologo, esperto in ecologia ambientale, già direttore generale dell'Anpa (Agenzia nazionale protezione ambiente, oggi Ispra), è vice presidente Ecoistituto Abruzzo. Vive a Pescara.

Un bilancio

La discussione sullo stato dell'Unione europea e sul suo destino futuro è incentrata quasi esclusivamente su considerazioni economiche, sulla disciplina del mercato, sulla concorrenza, su aiuti o meno di stato, sul Pil, sullo spread... ma non integra adeguatamente una riflessione sulle questioni dell'ambiente. Nel nostro Paese c'è scarsa consapevolezza del fatto che la crisi ecologica globale richiede azioni coordinate a livello europeo e internazionale e che progressi in questo campo sono stati conseguiti proprio grazie all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'isolamento immaginato da movimenti politici emergenti che intendono relegare le politiche nella piccola dimensione domestica è assolutamente inadeguato a fronteggiare la situazione. Si pensi alla perdita di biodiversità con l'accelerazione di estinzioni di massa che riguardano anche colture alimentari e agrosistemi; all'inquinamento dell'aria e dei mari che non conosce confini geografici; alle nuove patologie di origine ambientale ed alimentare che colpiscono la salute e perfino la fertilità del genere umano; alle crisi idriche indotte dai mutamenti climatici, con lunghi periodi di siccità, ondate di calore, isole urbane di calore e incendi seguiti da eventi meteorologici estremi con inondazioni, esondazioni di fiumi, frane; alle migrazioni involontarie di masse umane in cerca di sopravvivenza; ai tifoni più violenti e ricorrenti; alla perdita di integrazione ecologica che si è prodotta in natura in millenni di co-evoluzione delle varie specie per cui si assiste, ad esempio, a fioriture precoci di alberi da frutto o di piante su cui si basa l'alimentazione umana, in assenza di insetti impollinatori... e in generale alla rottura delle reti con cui la natura si equilibra.

A sessantadue anni di distanza dal Trattato di Roma, è opportuno tirare un bilancio su quanto ha prodotto la nostra appartenenza all'Europa anche sui temi ambientali. È indubbio che in questo campo il nostro essere europei abbia dato, storicamente e fino ad oggi, il meglio di sé, e che ne abbiamo tratto grandissimi benefici economici, ecologici e sociali. Certo, vi sono alcune zone d'ombra da correggere, ma nel complesso la positività del-

l'appartenenza all'Unione è indiscutibile.

Qualità dell'aria

Fino agli anni Ottanta uno che a bordo di una vespa o motocicletta aveva la sfortuna di trovarsi per un po' di minuti in coda dietro a un autobus, si ritrovava addosso una pellicola nerastra e puzzolente di sostanze grasse e appiccicose derivanti dagli scarichi dei motori diesel alimentati con combustibili sporchi, pieni di inquinanti secondari tra cui lo zolfo che, bruciato, acidifica l'aria. Nelle fabbriche e per il riscaldamento domestico da qualche decennio si bruciava carbone pieno di impurità o nafta pesante e le città erano avvolte da coltri di fumo nerastro contenente anidride solforosa e solforica e cancerogeni di ogni tipo. Nelle cronache più vecchie leggiamo del Great Smog di Londra che dal 3 dicembre del 1952 al 10 gennaio 1953, in presenza di inversione termica dell'atmosfera, provocò 8000 decessi, numero salito a 12.000 nei giorni successivi e centomila malati gravi. Tuttavia episodi tragici, con migliaia di decessi, si ebbero in altre città d'Europa e anche nel nostro paese. Numerosi provvedimenti europei portarono nel tempo al divieto di utilizzo di combustibili assai inquinanti e all'adozione di quelli più raffinati e sempre più privi di zolfo e soprattutto alla disciplina della qualità dell'aria che respiriamo.

la quasi totalità delle discariche era incontrollata, infernali buttatoi collocati preferibilmente a ridosso di corsi d'acqua

Oggi la direttiva quadro 96/62/CE recepita con D.Lgs. 351/99 (e le direttive europee 1999/30/CE e 2000/69/CE) obbligano a misurare costantemente gli inquinanti atmosferici, fissano gli obiettivi per la qualità dell'aria ambiente al fine di "evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso", in base a criteri e metodi comuni; obbliga a mantenere la qualità dell'aria ambiente laddove è buona, e migliorarla negli altri casi. È stato eliminato il piombo dalle benzine e nuovi valori limite sono stati introdotti per la protezione della salute umana e della vegetazione con la direttiva 2002/03/CE del 12 febbraio 2002 riguardante l'ozono che, se respirato, è molto nocivo. L'inquinamento atmosferico nelle città c'è ancora e deve preoccuparci, ma la qualità dell'aria complessivamente è notevolmente migliorata rispetto a qualche decennio addietro: ognuno di noi può constatarlo anche direttamente vedendo

che sui tronchi degli alberi sono tornati, in moltissimi luoghi, i licheni, sensibili e finissimi indicatori di qualità dell'aria, una volta scomparsi per l'inquinamento atmosferico, tanto che si parlava di "deserto lichenico" nelle città.

Rifiuti

La prima legge organica sui rifiuti, in Italia, è la 915 del 1982 e nasce in attuazione di tre direttive Cee; anche le successive norme in questa materia, dal "decreto Ronchi" fino al cosiddetto Testo unico ambientale attualmente in vigore, sono state emanate in ottemperanza agli obblighi derivanti da direttive europee. Ma qual era la situazione del nostro Paese prima di questi provvedimenti? La quasi totalità delle discariche era incontrollata, infernali buttatoi collocati preferibilmente a ridosso di corsi d'acqua, aspettando una piena che ne asportasse una parte per liberare spazio per altri rifiuti. Liquami di percolazione contaminavano suoli, acque superficiali e sotterranee, e in atmosfera miasmi di biogas ammorbavano costantemente città e aree estese, senza parlare degli incendi che ci regalavano colonne di fumi neri tossici. Lungo i nostri fiumi il livello raggiunto dall'acqua nel corso delle piene era contrassegnato dalle migliaia di sacchetti di plastica rimasti intrappolati nella vegetazione delle rive, pendenti come stracci o ventolanti come tristi bandierine. Le spiagge si riempivano di rifiuti di ogni genere, soprattutto di plastiche derivanti da quelle discariche... mentre quelle rimaste in acqua continuavano ancora oggi a produrre, per consumo, inquinamento da microframmenti che ritroviamo negli ecosistemi, all'interno dei tessuti dei prodotti della pesca, e provocano morte per soffocamento di tartarughe, delfini e balene. La raccolta differenziata era inesistente.

L'Europa ha costretto ad affrontare il problema rifiuti in maniera cogente: oggi il nostro paese è al primo posto in Europa per il recupero di materia da raccolta differenziata (con aree che si attestano all'80% per i rifiuti domestici) ed è nata un'economia circolare che è seconda solo a quella della Germania. Senza lo stimolo dell'Europa e la minaccia delle sanzioni in caso di inadempimento, non saremmo a questo risultato: prova ne è che l'Italia ha resistito a taluni aspetti del cambiamento e ha già pagato finora, ad esempio, più di 285 milioni di euro di multe alla Ue perché non ha completato il risanamento e la messa in sicurezza delle discariche incontrollate o abusive



Lisbona

realizzate in passato e ormai dismesse; ed è a rischio concreto di pagare altri 180 milioni all'anno se il risanamento non verrà portato presto a compimento. Le sanzioni previste in caso di infrazione europea hanno rovesciato il paradigma per anni sostenuto pretestuosamente da molti titolari di produzioni o servizi inquinanti, secondo cui siccome "non inquinare e depurare costa... quando si potrà disporre di fondi adeguati, in futuro, si potrà pensare anche all'ambiente". Oggi, sotto la minaccia dei procedimenti di infrazione, vige invece una situazione per cui a chi obietta che "agire costa"... si può rispondere che "costa molto di più non agire".

Sviluppo sostenibile

Il perno attorno al quale ruota la politica ambientale europea è innanzitutto il perseguimento dello "sviluppo sostenibile", nella definizione proposta con il rapporto Brundtland in sede Onu nel 1987: "Soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri". La sostenibilità si fonda sul ri-

conoscimento che occorre far ricorso, per tutte le esigenze umane, alle fonti energetiche e materiali rinnovabili, quindi ai *flussi* (che si rinnovano) piuttosto che agli *stock* (che si esauriscono) e che non è possibile prelevare più risorse di quanto il sistema ecologico sia in grado di riprodurre. In pratica non è possibile prelevare più risorse ittiche di quanto il mare riesca a riprodurre oppure più legno di quanto un bosco riesca a generare, né possiamo prelevare il 100% di quello che si rigenera perché gli ecosistemi ne verrebbero danneggiati.

il principio "chi inquina paga" che comporta la necessità di addossare all'inquinatore il costo della prevenzione, della riduzione

Tornando all'esempio dei boschi, se non conserviamo una cospicua fetta di *wilderness* -cioè di foreste vetuste in stato di climax, da lasciare alla loro evoluzione esclusivamente sotto le leggi della natura- perdiamo le numerose altre funzioni legate alla regolazione del clima, alla biodiversità, alla purificazione dell'acqua e dell'aria e tanti "servizi ecosistemici" di

cui beneficia anche l'uomo. La "non gestione" è indispensabile ovunque possibile e occorre passare dalla *selvicoltura* alla *selvicoltura* ecologica. Per quanto riguarda i nostri scarti, non è possibile immergerne nell'ambiente, in qualità e in quantità, più di quanto esso non riesca ad assorbire, metabolizzare, demolire e riciclare.

Infine, per le risorse non rinnovabili, per la sostenibilità occorre sostituirle con quelle rinnovabili (es. plastica con legno, fibre naturali al posto di quelle artificiali) e ove questo non è possibile effettuare il recupero selettivo e il riciclaggio. Tutte le azioni devono essere inquadrare tipicamente nell'incrocio di tre aspetti contestuali: economico, ecologico e sociale (ma è bene includervi anche gli aspetti culturali).

La transizione verso la sostenibilità delle politiche europee è stata ulteriormente rafforzata con l'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, il programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Onu. Essa individua -in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi- 17 Obiettivi che, a partire dal 2016, devono guidare il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni con l'impegno a raggiungerli entro il 2030. "Obiettivi comuni" significa che essi riguardano tutti i paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità.

Il principio di prevenzione

All'interno di questo quadro di riferimento si collocano anche le politiche comunitarie con principi fondamentali previsti dall'art. 174 del Trattato (ex art. 130) e che vengono di seguito sinteticamente richiamati. Il principio di prevenzione (o di correzione alla fonte) stabilisce che bisogna operare affinché gli inquinamenti vengano evitati (ad es. agendo sulla qualità delle materie prime e all'interno dei cicli produttivi, riducendo le emissioni) anziché andare ad affrontarli "at the end of the pipe" di una fognatura o di un camino, o combatterne successivamente gli effetti. Tale principio è stato declinato, con molta semplificazione ma con efficacia, con lo slogan "è meglio non inquinare, piuttosto che depurare". Esso è stato reso operativo attraverso i programmi d'azione in materia ambientale. I primi due programmi d'azione (che hanno coperto il periodo 1973-1981) sanciscono per la prima volta la centralità dell'interesse ambientale in qualsiasi programmazione o decisione adottata dalla Comunità e introducono il principio della priorità della prevenzione degli inquinamenti nonché il principio "chi inquina paga" che comporta la necessità di addossare all'inquinatore il costo della prevenzione, della riduzione,

nonché della riparazione del danno causato all'ambiente.

Valutazione d'impatto ambientale

Con il terzo programma d'azione (1982-1986), la Comunità europea approfondisce ulteriormente il proprio impegno nel settore ambientale e, sul solco delle strategie di prevenzione, adotta la direttiva 85/337/Cee sulla Valutazione dell'impatto ambientale (Via), che ha imposto, per i progetti di opere di una significativa consistenza, una serie di valutazioni con approccio olistico: vanno valutati e misurati la coerenza programmatica e alla legislazione (inclusi i trattati internazionali sottoscritti), le opzioni possibili per raggiungere lo stesso risultato atteso dall'opera (inclusa l'opzione "zero", vale a dire il non farla), il quadro di riferimento progettuale intrinsecamente evoluto perché gli impatti inevitabili siano minimi, la valutazione dello stato dell'ambiente *ante operam* e *post operam* nell'area interessata dagli impatti diretti e indiretti.

La Via oltre a prevedere la valutazione di una vastissima gamma di aspetti (acque superficiali e sotterranee, suolo, rumore, radiazioni ionizzanti o non ionizzanti, flora, fauna, ecosistemi, salute pubblica, paesaggio, cumulo con altre opere, opere connesse...), prevede l'informazione al pubblico e il suo diritto a partecipare al procedimento attraverso osservazioni e audizioni. L'esperienza dimostra che questa procedura quasi mai arriva a un diniego di un'opera, ma attraverso interlocuzioni e conseguenti attente prescrizioni, perviene al suo deciso miglioramento tecnologico e ambientale e alla riduzione o eliminazione del contenzioso, avendo adottato tutte le possibili soluzioni per evitare, eliminare o mitigare gli impatti.

Valutazione ambientale strategica

Come evoluzione e integrazione della Via e con lo sguardo alla direttiva Habitat, la direttiva europea 2001/42/Ce ha introdotto la Valutazione ambientale strategica (Vas) per valutare preventivamente le conseguenze ambientali anche per i Piani e i Programmi. La Vas include una partecipazione ancora più ampia del pubblico e degli enti con competenze ambientali alle scelte programmatiche, prevedendo che fin dall'inizio l'idea pianificatoria venga annunciata e si aprano interlocuzione e confronto.

Nel 1987 viene adottato il principio di integrazione (art. 6 del Trattato di Amsterdam) secondo il quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie. Il quarto programma d'azione ambientale (1987-1992) enfatizza la necessità di integrare la politica ambientale con tutte le altre politiche comunitarie (economica e sociale, come affermato già nel terzo programma).

Controllo integrato dell'inquinamento

Il quinto programma politico e d'azione (1992-1999), continuando nel solco precedentemente stabilito, porta all'adozione della direttiva Ippc del 1996 (dir. n. 96/61/Ce: *Integrated prevention pollution control*) sul controllo (inteso come contenimento) integrato dell'inquinamento. Nell'ambito di una autorizzazione unica integrata tesa a snellire le procedure autorizzatorie, la pubblica amministrazione con questa normativa ha la facoltà, fermo restando il rispetto dei limiti di legge fissati per le emissioni, di imporre realisticamente come prescrizione l'adozione delle migliori tecnologie esistenti nei processi produttivi (*Best Available Technologies, Bat*) e condizioni diversificate a seconda del contesto in cui avviene la produzione: più cautelative se lo stabilimento si trova in un contesto urbanizzato o ambientalmente sensibile.

la direttiva quadro sulle acque è probabilmente la più interessante e rivoluzionaria adottata dall'Unione

L'applicazione di questa direttiva ha costituito un forte impulso all'innovazione tecnologica del mondo produttivo e all'ottimizzazione dell'uso delle risorse, elementi che costituiscono i principali fattori di competitività nel presente mercato globalizzato.

Sicuramente questo impulso all'innovazione ha evitato che tantissime attività produttive venissero delocalizzate in paesi ove la tutela ambientale e della salute è disciplinata in maniera meno stringente e le tecnologie obsolete e inquinanti sono tollerate. È evidente che la quantità di rifiuti e di calore dispersi da un processo produttivo sono in definitiva una misura dell'inefficienza delle tecnologie usate: investimenti per la loro riduzione alla lunga comportano un vantaggio anche economico per le aziende.

Marchi di qualità ecologica

Vengono introdotti nel medesimo programma altri due strumenti assai efficaci per coniugare la tutela dell'ambiente con il benessere economico: gli accordi volontari, strumenti di mercato che consistono nell'attribuzione dei marchi di qualità ecologica europea Ecolabel e Ecoaudit (o Emas). Il primo dei due marchi, l'Ecolabel, è un sistema di etichettatura ecologica dei prodotti a cui le aziende produttrici aderiscono su base volontaria; ha lo scopo di promuovere la progettazione, la produzione, la commercializzazione e l'uso di prodotti con minore impatto ambientale possibile durante l'intero ciclo di vita, sulla base di criteri di valutazione che riguardano aspetti come basso consumo di energia, riduzione dell'inquinamento (idrico, atmosferico, acustico, del suolo), riduzione dei rifiuti e loro gestione virtuosa, oltre ovviamente



alla bontà del prodotto stesso. Si tratta in definitiva di un marchio che certifica l'eccellenza ambientale, che aiuta i consumatori a riconoscere i prodotti o i servizi che hanno un minore impatto ambientale a fronte di elevate prestazioni e qualità. Il rispetto dei criteri ecologici viene attestato da organismi pubblici indipendenti. L'Emas (Eco-Management and Audit Scheme) certifica la qualità ecologica del modo di produzione o di fornitura di servizi ecologicamente avanzati perché includono un uso responsabile delle risorse naturali e la promozione di attività e prodotti di elevata qualità globale, riconoscibili sul mercato.

Emas è principalmente destinato a migliorare l'ambiente, le condizioni di lavoro, a ridurre significativamente rifiuti ed emissioni, e a fornire alle organizzazioni, alle autorità di controllo ed ai cittadini (al pubblico in senso lato) uno strumento attraverso il quale è possibile avere informazioni sulle prestazioni ambientali delle imprese o di servizi, sia pubblici che privati. Si aderisce anche in questo caso volontariamente presentando all'organismo indipendente di valutazione una "dichiarazione ambientale" sui miglioramenti che la ditta stessa propone di apportare e un programma di realizzazione degli stessi. L'attribuzione dei marchi europei è valida per un tempo definito così che la loro riconferma richiede necessariamente ricerca, innovazione e miglioramento continuo.



Berlino

Oggi includere nella produzione gli aspetti di sostenibilità e di qualità anche ecologica-ambientale rappresenta un formidabile -se non il principale- fattore competitivo come dimostrano le aziende che hanno aderito agli accordi volontari conseguendo importanti successi di mercato, occupazionali e di favore da parte dei consumatori.

In Italia in circa vent'anni sono state certificate Emas circa duemila imprese, con importanti vantaggi economici, dal momento che, ad esempio, le gare per forniture alla pubblica amministrazione in tutta Europa (e non solo) e a grandi aziende, il possesso di questi marchi è un requisito essenziale, pena l'esclusione. Viceversa imprese che non hanno seguito questa strada virtuosa rischiano di essere relegate a un mercato domestico o a scegliere di delocalizzarsi.

Il sesto programma d'azione (Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta) è stato adottato in una proposta di decisione della Commissione il 24 febbraio 2001, e individua e definisce i principali obiettivi e le priorità ambientali della Comunità europea per un decennio.

Principio di precauzione

Una menzione speciale è dovuta al principio di precauzione, introdotto per la prima volta dal Trattato di Maastricht, che stabilisce il dovere di ridurre le emissioni inquinanti e di evitare un impatto ambientale indipendentemente dalla

prova certa che esso possa verificarsi, ma in presenza di indizi fondati scientificamente che possano farlo ritenere probabile. In Italia il *precautionary principle* ha ispirato per la prima volta la normativa sull'inquinamento da radiazioni non ionizzanti, fissando il limite cautelativo per l'esposizione ai campi elettromagnetici al massimo di 6 Volt/metro associato a quattro ore di esposizione: credo che tale limite, inizialmente avversato, non sarebbe mai stato accettato senza l'autorevole "copertura" della filosofia europea.

"cambiamenti climatici, natura e biodiversità, ambiente, salute e qualità della vita, risorse naturali e rifiuti"

Un punto di partenza importante per l'evoluzione delle politiche ambientali in Europa è costituito anche dagli esiti della Conferenza mondiale su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 per trarre un bilancio sullo stato del pianeta, dello sviluppo delle condizioni umane e dell'economia e per valutare i trend negativi registrati nel corso dei vent'anni che erano trascorsi dall'analogo appuntamento di Stoccolma. L'Unione europea ha sviluppato gli impegni assunti in quella sede con il quinto e sesto piano d'azione, già citato, adottato nel luglio 2002, per definire le strategie per la politica ambientale europea del primo decennio del 2000. I paesi dell'Unione europea hanno concordato "la posizione co-

mune" pubblicata sotto forma di "decisione" in cui sono stati stabiliti i principali obiettivi, e definiti traguardi e scadenze da raggiungere nel decennio indicato. In particolare: "Gli obiettivi corrispondono alle principali priorità ambientali che la Comunità deve affrontare nei seguenti settori: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, ambiente, salute e qualità della vita, risorse naturali e rifiuti". Vediamone brevemente gli sviluppi.

Per la lotta al cambiamento climatico è stato varato il Piano 20/20/20 (il "pacchetto clima-energia" di cui alla direttiva 2009/29/Ce) che prevede che gli Stati membri riducano le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai livelli misurati nel 1990, elevino al 20% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e che vengano adottati provvedimenti per portare al 20% il risparmio energetico, entro il 2020. Tali obiettivi risultano in gran parte raggiunti o addirittura superati anche nel nostro paese, ma i monitoraggi sull'andamento del clima globale che afferiscono ai rapporti dell'International Panel on Climate Change (Ipcc) e i modelli previsionali sempre più accurati hanno mostrato che occorre, con estrema urgenza, fare molto di più. Per questo sono stati presi accordi alla Cop 21 di Parigi per azioni che limitino l'emissione di gas climalteranti con l'obiettivo di contenere il riscaldamento medio globale entro 1,5 gradi rispetto ai livelli pre-industriali e in ogni caso non arrivare a 2 gradi, limite

oltre il quale la situazione diventerebbe non recuperabile e fuori controllo.

Difesa della Natura e della biodiversità: l'obiettivo è proteggere e ripristinare i sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità nell'Unione europea (e nel mondo), proteggere il suolo dall'erosione, dall'inquinamento, dal consumo. La rete comunitaria Natura 2000 (Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche detta "direttiva Habitat") tutela le aree importanti dal punto di vista ambientale e ne prevede le connessioni ecologiche fondamentali per la sopravvivenza delle specie oggetto di tutela. Per le opere pubbliche che potessero interessare queste aree e minacciare specie rare in estinzione o vulnerabili, è stato introdotto, oltre alla tutela generale, l'obbligo di uno studio previsionale: la Valutazione di incidenza ambientale (Vinca).

Ambiente e salute: l'obiettivo è quello di ottenere una qualità dell'ambiente in virtù della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana. Il problema delle sostanze chimiche pericolose è stato affrontato, per la prima volta organicamente, con il programma Reach (regolamento n. 1907/2006/Ce), concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e le restrizioni delle sostanze chimiche, volto a migliorare la conoscenza dei pericoli e dei rischi derivanti da sostanze chimiche esistenti e introdotte sul mercato prima del settembre 1981 e da quelle nuove, mantenendo e rafforzando la competitività e le capacità innovative dell'industria chimica europea.

per la prima volta la tutela non è rivolta unicamente agli usi umani dell'acqua, bensì all'intero ciclo dell'acqua

Il programma, assai corposo, nel nostro Paese va a rilento, in quanto la sua applicazione è stata affidata al sistema sanitario che non annovera, se non in casi sporadici, chimici e laboratori chimici al suo interno. Meglio sarebbe stato affidarlo al sistema nazionale delle agenzie ambientali. Comunque la sua applicazione costituisce una rivoluzione: oggi prima di immettere una sostanza nel commercio e nell'ambiente, occorre testarne l'innocuità.

Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti: l'obiettivo è garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente; la finalità è ottenere lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse stesse, la dematerializzazione dell'economia e la prevenzione dei rifiuti; una strategia che, mediante strumenti fiscali ed incentivi, pos-

sa garantirne un uso più sostenibile con ulteriori misure per incoraggiare il riciclaggio e il recupero dei rifiuti.

Per motivi di spazio cito solo per titoli altre direttive di elevata valenza per la tutela dell'ambiente, della salute e per la sicurezza:

- direttiva 82/501/Cee) e la direttiva 96/82/Ce, detta "Seveso II" per le industrie a rischio di incidenti rilevanti, connessi all'impiego di determinate sostanze classificate pericolose;
- direttiva 91/271/Cee del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane;
- direttiva 2007/60/Ce cosiddetta "direttiva alluvioni";
- direttiva 2008/50/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa;
- direttiva 98/83/Cee, che si applica a tutte le acque destinate all'uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, sia in ambito domestico che nelle imprese alimentari, a prescindere dalla loro origine e tipo di fornitura. La dizione "qualità dell'acqua destinata al consumo umano" implica, oltre all'uso potabile, anche il contatto dell'acqua con il corpo umano durante le varie pratiche di lavaggio, tenendo conto sia della popolazione media, adulta e sana, che delle fasce sensibili quali bambini, anziani e ammalati.
- direttiva 60/2000/Ce detta "direttiva quadro sulle acque". Quest'ultima è probabilmente la più interessante e rivoluzionaria adottata dall'Unione per la difesa delle acque dall'inquinamento e per la difesa della vita acquatica. Il livello di deterioramento raggiunto dai fiumi ha mostrato che l'attenzione storica a un uso contingente, attuale e specifico dell'acqua, non è in grado di tutelare la risorsa perché fa perdere di vista tutti gli altri aspetti e interrelazioni compromettendo molti altri usi possibili.

Per la prima volta, con questa direttiva, la tutela non è rivolta unicamente agli usi umani dell'acqua, bensì all'intero ciclo dell'acqua, sia dal punto di vista quantitativo che della qualità degli ecosistemi acquatici: fiumi, torrenti, acque sotterranee, laghi e mare. La qualità delle acque nell'ambiente oggi non viene determinata unicamente con le classiche analisi chimico-fisiche di laboratorio, ma anche attraverso metodiche basate sullo studio dei popolamenti della vita acquatica: invertebrati, alghe microscopiche, vegetazione acquatica, popolamento dei pesci. Il principio ispiratore è quello secondo cui se un ecosistema acquatico presenta assenza di inquinanti e flora e fauna "normali" per quel determinato tipo di corso d'acqua, è possibile dire con certezza che la qualità è elevata e quindi idonea per la vita nella sua biodiversità, per la "funzionalità ecologica" degli ambienti acquatici (conservazione del loro potere

autodepurativo naturale e quindi del potere di rinnovare e mantenere la qualità della risorsa) e anche per la molteplicità degli usi umani, nel presente e per le generazioni future. Grazie a questa normativa in Italia si è avviato anche il monitoraggio delle acque sotterranee con programmi in atto in tutte le regioni.

Conclusioni

Senza l'Europa il nostro sarebbe un paese indubbiamente arretrato in materia ambientale: è dovere e interesse difendere l'Europa e migliorarla anche perché nessun paese può combattere da solo problemi ambientali globali come quelli del clima, delle acque, dell'inquinamento dell'aria. A proposito di miglioramenti ritengo necessario indicare anche alcuni temi che richiedono correzione.

bruciare legna, e a livelli industriali, è tutt'altro che a bilancio emissivo neutro di carbonio

Urge rivedere i provvedimenti che forniscono generosi incentivi all'uso energetico delle biomasse legnose: sono in corso tagli massivi di alberi dovunque per accedere ai contributi connessi. Il Testo Unico Forestale recentemente promulgato in Italia, introduce la "gestione attiva" dei boschi, uno strumento pericolosissimo che apre all'assalto del patrimonio arboreo e forestale al di fuori delle aree naturali protette, come risorsa energetica rinnovabile e ritenuta -erroneamente- neutra rispetto alle emissioni di anidride carbonica. Ciò mentre la scienza ci avverte, al contrario, che bruciare legna, e a livelli industriali, è tutt'altro che a bilancio emissivo neutro di carbonio; al contrario produce inquinamento formidabile dell'aria che respiriamo; occorrerebbe invece tutelare e piantare alberi il più possibile per sequestrare l'anidride carbonica eccedente in atmosfera per combattere i mutamenti climatici (senza considerare, tra l'altro, che i boschi sono ecosistemi complessi che svolgono ruoli fondamentali e non possono essere visti riduttivamente come semplici riserve di legname da ardere). Altra correzione urgente riguarda la direttiva n. 86/278/Cee concernente "la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura". Questa normativa, vecchia di 33 anni, consente lo spandimento dei fanghi di rifiuto dei depuratori delle fogne urbane sui suoli agricoli, e oggi si rivela assolutamente inadeguata e pericolosa alla luce delle recenti conoscenze scientifiche e di numerose esperienze negative in Lombardia e in Veneto. Anche la proroga all'impiego del "glifosato", controverso diserbante, non è esattamente coerente con il principio di precauzione.

L'Unione ha mostrato di saper correggere la rotta di fronte alle emergenze: speriamo lo faccia anche su questi argomenti.

Zero rifiuti

Una buona pratica nata in Belgio all'indomani di una importante direttiva sui rifiuti, per aiutare le amministrazioni locali, attraverso l'informazione e la condivisione di esperienze virtuose; l'importanza della dimensione locale e quotidiana. Intervista a Françoise Bonnet.

Françoise Bonnet è segretaria generale dell'Acr+, Association of Cities and Regions for Sustainable Resource management, con sede a Bruxelles.

Puoi parlarci delle origini e degli obiettivi dell'Acr+?

L'associazione è stata creata nel 1994, l'anno in cui la Commissione europea ha adottato una nuova direttiva con alcuni obiettivi specifici sul riciclaggio dei rifiuti da imballaggio, soprattutto carta, lattine e anche un certo tipo di plastica. All'epoca le istituzioni locali avevano poca esperienza nella raccolta selettiva dei rifiuti. Per superare questo ostacolo, il direttore generale dell'ambiente della regione di Bruxelles, anziché affidarsi all'aiuto di consulenti per mettere in opera la direttiva, promosse la creazione di una rete europea di enti pubblici per uno scambio di informazioni e di buone pratiche. Oggi contiamo un centinaio di membri, in rappresentanza di oltre mille enti locali che lavorano sulla gestione dei rifiuti e sull'economia circolare. Pur essendo l'associazione nata in Belgio, siamo ormai presenti in ventitré paesi dell'Unione, con particolare incidenza nei paesi del sud (Spagna, Portogallo, Italia, Francia, Bulgaria...). Nel 2012, in seguito alla messa in opera di un nostro progetto europeo su tutto il bacino del Mediterraneo, abbiamo esteso la rete a Marocco, Tunisia e Giordania.

Come operate e qual è la vostra competenza?

L'idea principale è stata quella di lavorare con un approccio "da pari a pari", promuovendo la presenza delle amministrazioni locali e regionali nell'area della gestione dei rifiuti e delle risorse. Sostanzialmente svolgiamo un lavoro di *capacity building*: ai nostri membri offriamo diversi servizi per informarli delle novità e decisioni a livello europeo, soprattutto attraverso una newsletter settimanale. Due, tre volte l'anno pubblichiamo inoltre dei rapporti sulle varie esperienze di città e regioni, per divulgare quelle più interessanti. Monitoriamo le opportunità che si presentano di progetti su temi innovativi e favoriamo partenariati per costruire progetti europei per migliorare la gestione dei rifiuti sul territorio. Organizziamo conferenze su diversi temi e siamo coordinatori della "Settimana europea per la riduzione dei rifiuti", che si tiene a fine novembre, in cui cerchiamo di mobilitare la gente e sensibilizzarla sulla problematica dei rifiuti, che non dovrebbero esistere in un mondo perfetto. La cooperazione con il sud del Mediter-

aneo è un altro aspetto molto importante del nostro lavoro, soprattutto dopo le rivoluzioni del 2011. In particolare in Tunisia, il tema ambientale è un terreno facile per il dialogo: siamo sulla stessa barca e ci capiamo. Abbiamo avviato delle collaborazioni a Djerba, Sousse, Mahdia e La Marsa. Cerchiamo di aiutare le amministrazioni più attive nella redazione di progetti per chiedere fondi europei, per l'acquisizione di nuove tecnologie. Nel progetto regionale dell'Ue sul disinquinamento del Mediterraneo, abbiamo acquisito una specifica competenza in rifiuti marini (*marine litter*) che per la maggior parte sono il risultato di una cattiva gestione dell'ambiente.

economia ed ecologia fanno parte dello stesso concetto, vengono dalla stessa radice greca oikos...

Nel Parlamento europeo partecipiamo con altri partner all'intergruppo parlamentare su biodiversità, sviluppo sostenibile, ambiente. Quando è necessario, siamo presenti per discutere le decisioni o per fare nuove proposte. Per esempio, qualche mese fa, durante il dibattito sulla nuova direttiva che vieta certi prodotti di plastica monouso e che introduce un livello ambizioso di raccolta selettiva di bottiglie in Pet, ci siamo alleati con differenti attori per pretendere (con successo) che il testo contenesse anche un obbligo a produrre bottiglie in Pet con un contenuto minimo obbligatorio di plastica riciclata. Siamo convinti che, visto il basso prezzo attuale della plastica vergine (e del petrolio), sia necessario introdurre uno stimolo al mercato delle materie prime secondarie, in questo caso della plastica riciclata. Ci sembra poco utile esigere un alto tasso di raccolta delle bottiglie di plastica, se poi queste non vengono riciclate perché l'operazione non è economicamente conveniente.

Nel tempo abbiamo esteso il nostro intervento alla cosiddetta economia circolare: poiché i rifiuti sono il risultato di come produciamo e consumiamo, abbiamo integrato nella nostra filosofia un approccio più sostenibile che considera l'intero ciclo di vita dei prodotti (*life cycle thinking*). Di qui l'importanza della prevenzione, che significa produrre meno rifiuti possibile, cercando di consumare i prodotti con meno imballaggio o che durano di più. Questa visione, che portiamo avanti da vent'anni, recentemente ha trovato un rinnovato consenso, perché a livello europeo scontiamo una dipendenza enorme da alcune materie prime e dal petrolio, col

quale produciamo la plastica.

Qual è il ruolo dell'Unione europea in queste iniziative?

L'Ue ha un ruolo fondamentale nella definizione delle politiche e degli obiettivi che poi vengono declinati in direttive e regolamenti, in concertazione con gli stati membri e le organizzazioni competenti. L'Ue si occupa di rifiuti già dagli anni Settanta. Con la direttiva sui rifiuti da imballaggi del 1994 c'è stato un salto di qualità: per la prima volta si è internazionalizzato il costo dello smaltimento dell'imballaggio, nel senso che il prezzo del prodotto con imballaggio include il costo del suo successivo trattamento. C'è inoltre la Waste Framework Directive, modificata l'ultima volta nel giugno 2018, il nuovo quadro normativo generale sui rifiuti, che sancisce diversi principi, tra cui l'idea che nelle politiche e nelle normative si deve sempre promuovere la prevenzione prima ancora del riuso e del riciclaggio. Recentemente sono state prese delle decisioni importanti in materia, con la direttiva che vieta alcuni prodotti monouso e introduce un obiettivo di riciclaggio molto avanzato per le bottiglie in Pet. Qui il Parlamento europeo ha svolto un ruolo cruciale accogliendo le proposte avanzate dalla società civile. L'idea di sviluppare un'economia circolare a livello europeo, coinvolgendo l'industria e tutti gli attori economici, era presente già nella commissione Barroso, con l'allora commissario all'ambiente, Janez Potocnik, che amava ricordare che economia ed ecologia fanno parte dello stesso concetto, vengono dalla stessa radice greca *oikos*... è quello che l'Ue sta cercando di mettere in pratica, dopo aver adottato, ormai qualche anno fa, la Road map for resources efficiency: un insieme di proposte legislative con piani d'azione e rispettive coperture finanziarie. Nell'ultimo summit di Davos, l'Ue ha ricevuto un premio per la sua politica di economia circolare.

I risultati di queste iniziative?

Grazie alla direttiva europea sull'imballaggio, e agli incentivi economici che sono stati introdotti, vantiamo ormai più di vent'anni di esperienza di raccolta selettiva di carta, cartone, lattine, tetrapak, diversi contenitori di plastica, con ottimi risultati. Ad esempio il vetro ormai viene riciclato quasi al 100% in tanti paesi europei. Purtroppo restano ancora molti problemi con la plastica perché il suo riciclo non è pienamente sostenibile dal punto di vista economico, ma le misure adottate recentemente dovrebbero migliorare la situazione a medio termine.

Per i tessuti, che hanno una produzione molto inquinante, c'è un nuovo orientamento europeo che incentiva la raccolta selettiva. Anche il riciclaggio dei prodotti elettronici, computer, telefonini, è molto importante economicamente, perché contengono materiali rari che trovi soprattutto in Cina, in Africa. Una ditta di Anversa, l'Umicore, ha sviluppato una tecnologia molto avanzata, di cui detiene più o meno il monopolio europeo, grazie alla quale raccoglie questi materiali, che poi possono essere riutilizzati per fare nuovi telefonini, computer eccetera.

L'Europa sta investendo molto per cercare di mantenere qui queste materie prime, evitando il grande flusso di container verso l'Africa di prodotti elettronici che contengono elementi tossici e vengono spesso smaltiti in modo sbagliato. Ci sono molte altre iniziative importanti, come per esempio quelle relative al riciclaggio di materiali da costruzione e di materie organiche. Il riciclaggio è diventato un settore economicamente redditizio e ormai in Europa esiste un vero mercato delle materie prime secondarie.

L'Europa come si colloca nel panorama globale?

Negli Stati Uniti esistono molte iniziative locali, però complessivamente è ancora una società ad elevato consumismo. Esistono anche normative avanzate, per esempio a San Francisco, dove la città ha deciso di vietare tutte le buste di plastica monouso. C'è anche il Zero Waste Movement, nato proprio a San Francisco e molto attivo anche in Europa, contro l'incenerimento dei rifiuti, che promuove la "chiusura del cerchio". È un movimento di cittadini. Certo, a livello di politica globale c'è ancora molto da fare. Tuttavia, girando per l'Africa, si resta impressionati nello scoprire come in alcuni paesi, a differenza dell'Europa, abbiano vietato le buste di plastica (per esempio, in Ruanda, in Mauritania, in Marocco). È un passo importante, purtroppo limitato ad alcuni paesi.

C'è ancora tanto da fare nella gestione dei rifiuti: occorre favorire la decentralizzazione, rafforzare le capacità produttive e introdurre una fiscalità che permetta ai municipi di avere risorse adeguate per gestire i rifiuti. C'è infine bisogno di rafforzare la governance e gli strumenti di controllo per far veramente funzionare le leggi. Molti paesi hanno ancora discariche a cielo aperto, che costituiscono un serio problema di sanità pubblica.

Dicevi che è molto importante l'azione a livello locale.

Sì, ovviamente le politiche e le leggi a livello europeo e dei singoli paesi sono essenziali, ma poi la messa in opera avviene sul territorio. Oggi esistono già molte iniziative. Ne cito alcune. Oltre alla settimana europea della riduzione dei rifiuti, il secondo weekend di maggio, c'è la Let's Clean Up Europe!, che coinvolge cittadini volontari nella pulizia dello spa-



Amsterdam

zio pubblico cercando al contempo di fare opera di sensibilizzazione. In Italia Legambiente organizza ogni anno "Puliamo il mondo".

In conclusione direi che, malgrado le difficoltà del contesto politico internazionale, siamo in una fase di presa di coscienza

Altri esempi interessanti sono i Repair Café, nati in Olanda, dove puoi andare a far riparare le tue cose, in un'atmosfera piacevole, bevendo una birra o un caffè... Ci sono anche le stampanti 3D nei FabLab, per provare a fare pezzi di ricambio, in modo da non dover buttare via il tuo prodotto realizzato con l'obsolescenza programmata. Forse la gente non ne è sempre cosciente, ma i rifiuti hanno un peso economico significativo, per il costo enorme di gestione, trattamento e smaltimento. Per aumentare la sensibilità e l'adesione purtroppo occorre passare anche per l'obbligatorietà, utilizzando sanzioni e invece incentivi per chi fa la rac-

colta in modo virtuoso. Per me queste politiche si devono fare a livello più locale possibile, perché è lì che veramente puoi influire nella vita quotidiana della gente. L'iniziativa Pay-As-You-Throw, cioè paghi per quanto butti, nel senso che le tasse per i rifiuti vengono tarate sulla quantità del rifiuto prodotto, ne è un buon esempio. In conclusione direi che, malgrado le difficoltà del contesto politico internazionale, siamo in una fase di presa di coscienza e di azione sia da parte delle istituzioni europee, che da parte della società. Il problema è che ci troviamo di fronte a un'urgenza reale e i politici dovrebbero essere molto più coraggiosi. Le politiche pubbliche dovrebbero incoraggiare anche finanziariamente i consumi sostenibili e la riduzione dei rifiuti.

La moltiplicazione delle manifestazioni degli studenti "per il clima", nate principalmente in Svezia e in Belgio e ora diffuse in tanti paesi, potrebbero aprire nuove prospettive per un miglioramento della sensibilità ambientale.

L'Europa sarà sociale o non sarà

Nel novembre del 2017, Parlamento europeo, Commissione e Consiglio hanno ratificato il cosiddetto "Pilastro sociale europeo", in cui l'Unione si impegna a garantire a tutti i cittadini europei uguaglianza di opportunità, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione. Intervista a Giuseppe Bronzini.

Giuseppe Bronzini è nel Comitato dei garanti della Fondazione Basso e tra i fondatori dell'Associazione Basic income network Italia (www.bin-italia.org). Recentemente ha pubblicato *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione, edizioni Gruppo Abele 2017. Con la Fondazione Basso ha pubblicato l'ebook Verso un pilastro sociale europeo* (www.fondazionebasso.it).

Che cos'è il Pilastro sociale europeo?

Tecnicamente con "pilastro sociale" europeo si indica il titolo di una comunicazione del giugno 2017 della Commissione europea. Tale azione, preceduta da un ampio dibattito, andava a rispondere a una promessa ufficiale fatta da Juncker nel discorso sullo Stato dell'Unione del 2014, che in qualche modo suggellava una svolta da parte della Commissione europea. Con la fine della maggioranza di destra o di centro-destra, presieduta da Barroso, la commissione di Juncker aveva infatti una maggioranza di socialdemocratici e popolari. Insomma, Juncker nel 2014 voleva dare il segnale di una Commissione meno rigida sul tema dell'austerità e fornire qualche indicazione per il rilancio di un modello sociale europeo. Il testo ha il valore formale della raccomandazione. Il valore giuridico di una raccomandazione è da sempre incerto e problematico, indubbiamente però in quell'occasione è stato mandato un messaggio non puramente indicativo, di forte indirizzo, non dico vincolante, ma che impegna gli organi europei e in qualche modo anche gli stati.

Questa comunicazione è composta da un lungo preambolo che ricostruisce diciamo i vizi e le virtù della costituzione sociale dell'Europa e individua due nodi critici: l'impatto delle nuove tecnologie sui rapporti di lavoro e l'aumento della povertà in Europa, segnatamente negli stati del sud. Dopo questa lunghissima premessa, la Commissione europea prospetta venti tra diritti e principi che spaziano dal diritto a un'equa retribuzione al diritto all'assistenza sanitaria; dall'apprendimento permanente a una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata, alla parità di genere, fino al reddito minimo; garanzie minime che tutti gli stati europei devono assicurare e garantire.

La comunicazione relativa al pilastro sociale è stata preceduta, nel gennaio dello stesso anno, da una risoluzione importante, in cui per la prima volta il Parlamento europeo si era espresso a chiare

lettere su una serie di temi. In particolare si era invitata l'Unione ad approntare delle tutele esigenti, efficaci e inclusive soprattutto in materia di digital economy e di accesso alle prestazioni sociali.

Il guaio della gig economy è che si stanno diffondendo delle figure, penso al fenomeno dei riders e dei lavoratori delle piattaforme, oggi al centro dell'attenzione dei giuslavoristi e dei sindacati dei lavoratori, caratterizzate da condizioni di lavoro premoderne. Queste inedite modalità di prestazione infatti non prevedono contributi né come lavoratori dipendenti (e questo si potrebbe anche capire), ma neanche come lavoratori autonomi; in certi casi questi lavoratori sfuggono completamente al nucleo protettivo del welfare, non hanno alcun tipo di tutela pensionistica o assistenziale.

diritto a un'equa retribuzione, all'assistenza sanitaria, all'apprendimento permanente, a un reddito minimo...

Da lì si è aperto un ciclo di consultazioni e negoziazioni che ha poi portato il Consiglio europeo di Göteborg del novembre del 2017 a recepire la raccomandazione sul pilastro sociale europeo in una *Joint declaration*, cioè una dichiarazione solenne dei tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento europeo e della stessa Commissione

Qual è il contenuto del Pilastro?

Come dicevo, sul piano generale, nel documento si afferma con una certa solennità che non vi può essere un rilancio del "progetto europeo" senza rimettere mano al capitolo sociale dell'Unione. Ai cittadini europei devono essere offerte tutele idonee in ordine a diritti fondamentali di natura lavoristica e welfaristica.

Il pilastro si svolge su tre articolazioni: uguaglianza di opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione.

Si tratta di affermazioni molto generali, razionali e comprensibili che tendono soprattutto ad allargare le maglie della protezione sociale ai nuovi lavori.

Alcune di queste garanzie sono già previste dalla Carta dei diritti fondamentali, la Carta di Nizza. Ad esempio, il principio e diritto relativo a un reddito minimo garantito era già menzionato, anche se qui per la prima volta viene chiamato con il suo nome: "minimum income", mentre la formula della carta di Nizza è più equivoca.

Nel Pilastro la formulazione non solo è più chiara, ma si aggiunge l'aggettivo

fondamentale e qualificante di "adequate": un reddito minimo *adequato*, cioè sufficiente a condurre una vita libera e decorosa.

Alcuni qui hanno visto un po' un'operazione da Barone di Munchausen. Negli ultimi anni non ci sono state nuove direttive, le norme sulle competenze non sono cambiate, le vecchie direttive non sono state aggiornate, pertanto c'è un problema di stasi nella costruzione di un'Europa sociale. Questo toro però non viene preso per le corna, per certi versi viene aggirato. Nel senso che, certo, si dice che gli stati devono mantenere la coesione sociale, la solidarietà, ecc. però chi lo debba fare, chi sia competente in ultima istanza, non è chiaro.

Detto in altri termini: il modello sociale deve essere propriamente europeo, cioè assicurato almeno nei suoi tratti fondamentali dall'Unione, eventualmente con risorse proprie? O parliamo piuttosto di un intreccio tra competenze nazionali, con una sorveglianza sovranazionale? Sono modelli molto diversi.

Dicevi che nel frattempo i diritti previsti dalla Carta di Nizza stanno trovando una forte implementazione per via giudiziaria, tramite la Corte di giustizia.

La Corte di giustizia, soprattutto nell'ultimo periodo, ha emesso delle notevoli sentenze. A novembre dello scorso anno, per esempio, rispetto al diritto alle ferie, coperto dall'articolo 31 della Carta, si è stabilito che i giudici nazionali debbono garantire l'effettività di questo diritto, eventualmente anche disapplicando la normativa interna. È quello che noi giuristi definiamo un diritto *self-executing*, cioè immediatamente rivendicabile e applicabile da parte dei giudici ordinari.

Altre sentenze molto importanti stanno valorizzando il ruolo dell'articolo 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali che tutelano rispettivamente il principio di eguaglianza e di non discriminazione, soprattutto in materia sociale. Le ultime sentenze sostengono in modo chiaro che questi due articoli sono immediatamente applicabili, per cui il giudice ordinario deve garantire una loro tutela effettiva e immediata.

In sostanza, la Corte di giustizia europea sta dicendo ai giudici nazionali: "Guardate che davanti a una violazione del principio di non discriminazione, potete e dovete agire".

Nell'ultimo anno si è molto rivalutata la Carta dei diritti anche come parametro per disinnescare le tendenze autoritarie

in Polonia e in Ungheria. L'articolo 7 del Trattato sull'Unione, cui si è fatto ricorso sia contro l'Ungheria, sia contro un provvedimento della Polonia sull'età pensionabile dei giudici, è una procedura molto farragিনosa, che tra l'altro prevede l'unanimità, condizione pressoché impossibile da ottenere. Ecco, qui il ricorso alla Carta dei diritti ha permesso di avviare procedure di infrazione senza passare per meccanismi estremamente lenti e dall'esito incerto.

Nei primi anni Duemila con la Carta di Nizza e il Trattato di Lisbona si erano alimentate molte speranze...

Il Trattato di Lisbona del 2007 (redatto per sostituire la Costituzione europea bocciata dal "no" dei referendum francese e olandese del 2005), nel ripartire le competenze tra Unione e stati membri, aveva come obiettivo un rafforzamento del principio democratico e della tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati.

l'Unione manca di "visibilità": se arrivasse un assegno minimo a tutti i cittadini europei, firmato da Draghi...

L'illusione che la riaffermazione dei valori e degli obiettivi dell'Unione avrebbe portato di per sé a una maggiore determinazione nell'utilizzare al meglio le competenze anche in campo sociale, che in sostanza erano già previste dal Trattato di Amsterdam, è andata però delusa. Anche le aspettative suscitate dall'approvazione della Carta di Nizza (che comprende tutte le più significative protezioni sociali conosciute in Europa) e dalla fiducia che questa avrebbe agevolato una convergenza e fusione delle strade nazionali non sono state del tutto esaurite.

Il fatto è che la semantica dei diritti fondamentali mal sopporta confini e conflitti di attribuzioni. Infine, lo stesso Metodo aperto di coordinamento, che formalizzava un dialogo istituzionale di confronto, conoscenza e selezione delle migliori pratiche (che avrebbe dovuto portare gli stati ad una convergenza sotto la guida e la sorveglianza della Commissione), non ha visto i risultati sperati.

Pur trattandosi di un progetto non banale e di una certa astuzia (anche costituzionale), alla fine la crisi del 2008 ha mandato in frantumi quei sogni precipitando gli stati indebitati nel rientro dai deficit o nelle operazioni di salvataggio dai pericoli di default.

Torniamo così al dilemma e ai dubbi di oggi, in particolare al problema di una governance economica che sappia tenere assieme l'euro, gli equilibri macroeconomici e le protezioni sociali.

La riforma di cui parlavano sia Merkel che Macron prima maniera, con Piketty e l'area socialista francese, per una nuova governance dell'eurozona, aveva ali-

mentato un dibattito da cui erano emersi svariati suggerimenti, come l'introduzione di un'assicurazione sociale contro la disoccupazione, un reddito minimo in qualche modo assicurato nel quadro di politiche sociali comuni. Ecco, tutto questo discorso purtroppo si è interrotto. Verosimilmente ci sarà una micro riforma nel meccanismo economico di stabilità (Mes), però le proposte francesi sono rimaste in minoranza e la Germania ha attenuato la relativa disponibilità che aveva manifestato inizialmente su certi aspetti.

Uno degli ostacoli alla realizzazione dei principi del Pilastro europeo è anche la difficile armonizzazione tra paesi che hanno situazioni molto diverse sul piano delle tutele.

Il Pilastro sociale europeo ha questo merito di guardare ad una situazione complessiva continentale, quindi rappresenta una visione mediana.

In realtà le protezioni sociali in Scandinavia, in Germania, in tanti paesi sono buone e abbastanza efficaci; l'emergenza riguarda alcuni paesi del Sud, dove la protezione sociale è insufficiente.

Comunque, se prendiamo il salario minimo, per esempio, è chiaro che andrebbe articolato paese per paese. Tra l'altro, su 28 paesi, 22 ce l'hanno già. Tra quelli che ancora non ce l'hanno ci siamo anche noi. Va poi detto che la narrazione di un'Europa dove da una parte ci sono i risparmiatori, i lavoratori e dall'altra gli scialacquoni, certo non ha aiutato. Purtroppo questa crisi ha messo i paesi del Nord contro i paesi del Sud e ora è difficilissimo recuperare.

Ora si è aperta un'ulteriore discussione, più di carattere teorico, sul tipo di federalismo che dovrebbe unire gli stati europei.

Il pensiero federalista classico prevede una sola sovranità, quella federale appunto. Tuttavia i federalisti moderni, soprattutto quelli che hanno guardato all'Europa, hanno elaborato un federalismo basato sulla sovranità dei cittadini e degli stati, quindi una doppia sovranità: ci sono cioè le istituzioni europee in cui il cittadino è sovrano perché elegge il Parlamento europeo, e però d'altra parte gli stati non vengono cancellati. Se vogliamo, è un modello più vicino a quello americano, dove però il capitolo sociale è molto limitato rispetto a quello europeo: non hanno neppure l'assistenza sanitaria!

Il fatto è che oggi l'Europa è contemporaneamente troppe cose: su certi aspetti cruciali è intergovernativa, mentre dovrebbe essere federale; su altri aspetti secondari, che si potrebbero lasciare agli stati, è federale.

Sarebbe anche importante individuare dei modelli. Il federalismo di tipo tedesco è più monista; è vero che prevede una grossa cessione di potere ai Länder, ma il nucleo centrale rimane molto forte e

dal primato indiscusso; ora si parla anche del modello canadese, che invece sarebbe più elastico, meno centralista, anche meno compatto dal punto di vista culturale nelle sue varie articolazioni.

Questa diversificazione delle competenze da esercitare a livello europeo e a livello nazionale andrebbe ripensata perché, per esempio, è assurdo che non ci sia una politica forte in materia migratoria e che però poi l'Europa si avochi delle competenze invece trascurabili.

C'è poi l'altra questione. Se prendiamo il manifesto di Ventotene, lì troviamo l'idea di un federalismo "sociale" e solidaristico. Ora, non è detto che le forme di governo federale siano anche a carattere sociale; normalmente il federalismo è un modo di organizzare la democrazia, le competenze a diversi livelli di governo; in questo senso, potrebbe essere un sistema neutrale rispetto alle competenze sociali. Invece il federalismo di Rossi e Spinelli è molto solidaristico, tant'è che nel manifesto di Ventotene c'è già l'embrione di un reddito minimo.

Qui manca una chiara indicazione teorica su un possibile modello per un'Europa sociale: quali competenze dovrebbe avere? Dovrebbe avere tutte le competenze possibili immaginabili oppure dovrebbe condensarsi ai limiti? Spinelli, almeno come aspirazione, vedeva una crescita continua dello zoccolo europeo...

Con quali risorse si fanno gli interventi sociali?

Il tema delle "risorse proprie" è cruciale. Qui paradossalmente l'Europa ha sviluppato un sistema che forse all'inizio era pure ragionevole, ma che nel lungo periodo rischia di risultare controproducente. L'Europa infatti non gode mai dei benefici che provoca. Nel senso che, rappresentando un insieme di prescrizioni, direttive, indicazioni, non figura come il vero motore delle cose che fa perché sono gli stati che recepiscono il diritto d'Unione, ci mettono i soldi e assicurano alcune garanzie (che in realtà sono garanzie europee).

far valere il principio "no taxation without representation" anche per quello che si riesce a fare a livello europeo

Il dibattito sulle risorse, se volete, ha focalizzato anche questo aspetto: l'Unione manca di una visibilità diretta nell'arrecare benessere e garanzie ai cittadini europei. Il suo intervento è sempre mediato dagli stati.

Alcuni autori di tendenza liberale, però aperti ad una dimensione sociale europea, penso a Sergio Fabbrini, sostengono che l'Europa non dovrebbe limitarsi a indicare dei trattamenti minimi; dovrebbe cercare, almeno per uno zoccolo di interventi, di finanziarli con risorse proprie. Bisognerebbe far valere il principio "no taxation without representation" anche per quello che si riesce a fare a livello eu-



Londra

ropeo, cioè chi ci mette i soldi dovrebbe figurare effettivamente come il responsabile delle politiche che fa.

A suo tempo, Padoan, a nome dell'Italia, aveva proposto un'assicurazione generale contro i rischi della disoccupazione; un'idea che aveva avuto un buon riscontro, la Francia era d'accordo; Macron all'epoca aveva proposto di includerla tra le riforme dell'eurozona, destinando una quota del fondo di stabilità alla copertura della disoccupazione con un assegno diretto europeo. In questo modo si poteva "vedere" l'Europa. È anche quello che propone da tempo Van Parijs per il reddito di base: se arrivasse un assegno minimo a tutti i cittadini europei, firmato da Draghi...

Insomma, si tratterebbe di elaborare un nuovo tipo di intervento europeo, con strumenti di protezione sociale finanziati con fondi e con tasse raccolti direttamente dall'Unione europea. Solo così può nascere un vero welfare europeo. Sul piano delle risorse, le proposte più avanzate sono la web tax e la carbon tax. Gli studi di fattibilità sono promettenti, quello che manca ora è la volontà politica.

In questi ultimi anni si è assistito a una disaffezione per l'Europa anche a sinistra.

Con l'emergere di un nuovo populismo gauchista, quello di Mouffe, di Laclau, in alcuni paesi sta cominciando ad attecchire un'indisponibilità di principio a creare nuove aree di competenza, a dare più po-

tere all'Unione europea. Anche il sindacato negli anni passati ha avuto talvolta delle posizioni ambigue.

Il fatto è che finché non verranno definitivamente archiviate le politiche di austerità, che negli anni della crisi sono state implementate anche in spregio alle più elementari protezioni sociali, l'Europa ha un problema. Anche qui va detto che le situazioni sono molto diversificate.

**un vero welfare europeo
richiede che l'Unione
possa dotarsi
di "risorse proprie"...**

Il nostro paese, per esempio, negli ultimi anni, con il governo Renzi, è stato risparmiato da misure più severe, ma perché abbiamo sempre usufruito delle clausole di flessibilità. Il fatto è che queste stesse correzioni sono state frutto di negoziati, di concessioni, non di un vero cambiamento delle regole del gioco. Per questo sarebbe così importante quella famosa riforma dell'eurozona di cui si parla da anni. Non possiamo accettare che le politiche di austerità violino la Carta dei diritti fondamentali, come è indubbiamente accaduto con i pensionati greci e non solo. Nel 2012 la Corte di giustizia non è potuta intervenire perché le politiche di salvataggio degli stati erano in capo al Mes, il Meccanismo europeo di stabilità, detto anche Fondo salva-stati; un'organizzazione intergovernativa regolata dalla legislazione internazionale, quindi

estranea alla cornice giuridica del diritto dell'Unione.

Teniamo presente che, d'altra parte, quando nel 2008 è scoppiata la crisi, mancavano proprio gli strumenti per aiutare gli stati che avevano l'euro e che rischiavano di saltare. Non eravamo pronti. Sono stati creati degli istituti che non c'erano e la prima cavia è stata la Grecia, dove abbiamo sbagliato tutto.

Fortunatamente nell'ultimo anno ci sono stati alcuni passi in avanti, su cui non mi addentro perché sono molto tecnici. Una volta che i trattati istitutivi del Mes e del Fiscal compact fossero recepiti nell'ordinamento dell'Unione, allora la Carta si applicherebbe anche alle loro azioni. Questo significa che la Corte di giustizia potrebbe impugnare misure che mettesero a repentaglio le garanzie sociali essenziali.

Questo sarebbe un passaggio cruciale.

Io comunque sono convinto che qualcosa verrà fatto, anche perché altrimenti l'edificio viene giù. Alla fine, pur con tutti i suoi limiti, la dichiarazione sul "Pilastro sociale" ha l'indubbio merito di avere riportato in agenda la questione sociale in Europa e di avere elaborato un solenne promemoria per coloro che si metteranno alla testa delle riscossa europeista. Insomma, l'Europa sarà sociale o non sarà, alla fine è questo il messaggio che l'elaborazione del Pilastro sociale europeo trasmette con forza.

Un euro e venti, quindici euro

Per i lavoratori l'Europa rappresenta uno spazio di diritti e di libertà, a partire da quella di muoversi, caso unico nel mondo, ma c'è tanto ancora da fare, basti pensare alla grande diversità dei salari minimi fra paese e paese. Intervista a Marco Cilento.

Marco Cilento è senior advisor presso la Confederazione europea dei sindacati (Etuc). Autore di numerosi studi in materia di diritto del lavoro, si occupa del coordinamento delle politiche economiche e sociali.

Vorremmo partire con una domanda un po' provocatoria: a cosa serve l'Europa dal punto di vista dei lavoratori?

L'Europa ai lavoratori serve prima di tutto come spazio di libertà e di diritti. Per il solo fatto di avere in tasca un passaporto europeo, con un permesso di lavoro permanente inattaccabile e per tutti i paesi membri, l'Unione europea offre una libertà sconosciuta alla maggior parte dei cittadini del mondo, che non si possono muovere dal proprio paese.

In più parliamo di una libertà a tutto tondo, vincolante, perché obbliga gli stati membri a cambiare se stessi in funzione di questo diritto delle persone di spostarsi. Basterebbe citare le tante sentenze della Corte di Giustizia che hanno dato ragione ai lavoratori quando lo stato metteva una norma che non facilitava (neanche non impediva) la loro mobilità. In questi anni si sono consolidate alcune tutele importanti, a partire dal coordinamento dei sistemi di protezione sociale, che è un'operazione molto complessa, completata per appena più del 50%. Ma consideriamo anche solo la portabilità delle pensioni: pensate alla differenza tra un lavoratore congolese che torna nel suo paese dopo aver lavorato in Italia e non può portarsi la sua pensione e un italiano che, invece, dovunque abbia lavorato, torna a casa e si prende i suoi sussidi o ancora il pensionato italiano che vuole andare a trascorrere la propria vecchiaia in Portogallo dove la vita costa meno. Questa è una grande libertà.

I sovranisti hanno questa visione dello stato protettore, in realtà l'Unione europea fa qualcosa di molto importante per i lavoratori: non solo è impegnata a proteggerli, ma li emancipa dalla forza della legge nazionale quando questa non è in grado di fornire alcune tutele. In questo senso, possiamo dire che l'Unione europea, attraverso i suoi principi generali, mettendo in comune i valori costituzionali di tutti gli stati, "libera" il lavoratore dall'oppressione o dalle mancate tutele del suo stato. Pensiamo ai licenziamenti collettivi, su cui oggi esistono degli standard che sono diventati patrimonio comune di tutti i lavoratori europei. In passato quando un'azienda viveva un momento critico, c'era un cambio di proprietà o andava in insolvenza, si manifestava un grande vulnus nelle legislazioni nazionali. Siccome infatti le protezioni sociali costano,

gli stati tendevano a "liberare" le imprese da questo costo per tutelare la competitività internazionale. Grazie all'Unione europea, che ha imposto un quadro di tutele e diritti minimi in questo ambito, non c'è più un problema di competitività.

Oppure prendiamo la parità uomo-donna: la prima direttiva risale al 1975; è un principio che appartiene al Trattato. In un momento critico come quello attuale, questo rappresenta un vincolo forte. Noi abbiamo partecipato al dibattito sulla direttiva per la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e abbiamo visto come, soprattutto le cosiddette forze sovraniste, stiano facendo passare la discriminazione delle donne come una questione culturale, per cui l'ambito familiare viene definito come uno spazio dove lo stato non deve intervenire. Mi spiego: se si inizia a dire che la bassa partecipazione delle donne nel mercato del lavoro è un elemento culturale legato alla tua identità nazionale, è chiaro che non si farà nulla per invertire la tendenza. Ecco, fortunatamente oggi l'Europa viene in nostro aiuto in questa battaglia, perché abbiamo quattro direttive contro la discriminazione che sono diventate leggi.

i lavoratori europei godono di libertà e di diritti sconosciuti alla maggior parte dei cittadini del mondo

O potrei citare il caso dei nostri precari della pubblica amministrazione, sottoposti a una successione di contratti a termine. Bene, la sentenza della Corte costituzionale è stata possibile perché esiste una direttiva europea che costringe la legge nazionale a stare dentro una certa cornice. Ci tengo anche a dire che quella direttiva è stata scritta dalle parti sociali: l'abbiamo scritta noi nel '97.

Qual è il ruolo del sindacato europeo?

Il Trattato ci riconosce un ruolo che è unico al mondo, cioè se le parti sociali, quindi sindacati e associazioni datoriali, fanno degli accordi, questi possono diventare delle direttive. In sostanza, noi li consegniamo alle istituzioni europee, le quali, verificati alcuni elementi base di compatibilità con l'ordinamento comunitario, li propongono al Consiglio. La sentenza della Corte costituzionale che ha garantito a decine di migliaia di lavoratori di pretendere il diritto di essere assunti a tempo indeterminato deriva da una norma europea che a sua volta è stata ispirata da un testo scritto da noi.

Gli esempi potrebbero continuare. Credo che la libera circolazione resti una delle parti più interessanti perché poi da lì nasce il diritto ad avere una pensione, la tutela

dei familiari di chi lavora, l'accesso all'assicurazione per la malattia e gli infortuni sul lavoro... Sono tutte misure che fanno parte del pacchetto di protezione sociale che ogni lavoratore porta con sé costringendo quindi i vari stati membri a comportarsi di conseguenza.

Sono misure che tendiamo a dare per scontate, ma sono conquiste che vanno rinnovate costantemente anche perché cambia il panorama, cambia il modo delle imprese di spostarsi, di essere transnazionali...

Oggi i lavoratori possono essere coinvolti in processi transnazionali anche senza muoversi da casa.

Grazie alle nuove tecnologie, aumentano a dismisura i lavoratori coinvolti in processi transnazionali che, appunto, possono lavorare per imprese che stanno altrove rimanendo seduti davanti a un computer a casa propria. Si creano anche nuovi ambiti di sfruttamento negli interstizi delle differenze tra le varie misure legislative che non siamo riusciti a coprire. Penso in particolare al distacco transnazionale del lavoro.

Siccome c'è il mercato unico, se viene indetto un appalto in Italia, possono partecipare anche imprese polacche, per dire, e se vincono i polacchi possono venire con i loro dipendenti (assunti con un contratto polacco) e rimanere nel nostro paese per il tempo necessario fino a un massimo di tre anni. Ora, cosa succede? Che in questo caso si applicano in gran parte le regole del paese d'origine con alcuni aggiustamenti rispetto agli standard del paese ospitante. Lo stipendio rimane legato al paese d'origine con un aggiustamento sulla paga netta. Voi però sapete che tra la paga netta e quella lorda ci può essere una differenza enorme, per cui il costo di quel lavoro può diventare parecchio più conveniente. Noi ora stiamo cercando di intervenire con una direttiva volta a uniformare le norme nazionali per garantire una migliore protezione dei lavoratori distaccati.

Altri ambiti problematici riguardano i contratti di lavoro. Quando abbiamo cominciato, nel mercato interno c'erano tre-quattro tipologie di contratto: il tempo indeterminato, sacche di tempo determinato, il part-time e poi agevolazioni per l'economia sociale, per cui le cooperative, i soci lavoratori godono di regimi diversi.

Oggi assistiamo a un'esplosione di contratti in tutta Europa. Un'impresa che opera su tutto il territorio ha pertanto a disposizione un numero infinito di contratti utilizzabili; neanche noi sappiamo quanti siano. Così come mancano tutele specifiche per i lavoratori delle piattaforme digitali, caratterizzate dalla presenza di tantissime persone



Lisbona

che però lavorano per poche ore.

Queste sono tutte sfide alle quali dobbiamo dare una risposta.

Per troppo tempo ci è stato raccontato che il mercato avrebbe trovato una soluzione, per cui dal Duemila in poi non si è più legiferato e così oggi ci troviamo a dover recuperare ritardi mostruosi. Poi è arrivata anche la crisi che ha prodotto ulteriori danni, perché al potere in quel momento c'erano governi liberisti. D'altra parte l'Unione europea originariamente è stata costruita attorno alla creazione di un mercato perché era la strada più facile, certamente più facile della costruzione di istituzioni comuni, quindi sconta questa origine mercantilistica, in più ci si sono messi la crisi e i governi liberisti... Insomma, oltre a non mettere più regole abbiamo impedito anche alle strutture intermedie di svolgere il loro ruolo nella contrattazione collettiva e così oggi ci ritroviamo a dover recuperare un ritardo normativo di almeno dieci anni. È poi venuta a mancare la solidarietà tra i paesi membri; la tendenza è quella verso il livello intergovernativo dove cioè i singoli paesi negoziano tra loro. Ma se i paesi iniziano a negoziare tra di loro senza quelle istituzioni che sono indispensabili per arrivare a una sintesi, avremo decisioni sempre più egoiste, in cui vince il più forte.

C'è un altro aspetto su cui sarebbe necessario intervenire legislativamente. Oggi tendenzialmente un prodotto è fatto in più paesi; con l'integrazione, il mercato tende a portare i soldi, la liquidità, nei paesi più ricchi, quelli che mettono più capitale; è un processo fisiologico, dove spesso concorrono anche caratteristiche territoriali, geografiche, culturali, che di fatto alimenta un disequilibrio molto forte. Basti pensare che oggi il salario bulgaro minimo pagabile per legge è di un euro e venti; il minimo pagabile in Francia è di quindici euro. C'è una

bella differenza!

Cioè la Francia spende quindici volte di più per fare la stessa cosa, spesso all'interno dello stesso ciclo produttivo, che darà vita allo stesso valore aggiunto aggregato e a una distribuzione di utili che resterà però in un paese solo. Ecco, qui è necessario intervenire.

Come si fa?

Servirebbero innanzitutto dei quadri legislativi che aiutino i lavoratori a partecipare alla vita sindacale. Oggi solo il mercato fa i prezzi. La contrattazione sindacale è l'unico modo per rimettere in linea i salari. Si tratta di andare faticosamente a rimettere in piedi i quadri normativi che abbiamo smantellato durante la crisi.

In Italia di recente è stato fatto l'accordo di riforma della contrattazione, il famoso patto della fabbrica, in cui si ridisegnano i meccanismi di formazione salariale nel tentativo di rimettere in moto la dinamica degli stipendi.

oggi i lavoratori sono coinvolti in processi transnazionali pur rimanendo seduti davanti a un computer a casa propria

Ma ci sono anche altri interventi da fare. Nell'impossibilità di veder sparire i contratti flessibili, ora stiamo lavorando sul rafforzamento dei diritti individuali all'interno delle imprese, allo scopo di "attaccare" dei diritti minimi ai contratti di lavoro, in particolare a quelli più precari.

Siamo riusciti a trovare delle posizioni comuni anche sul distacco dei lavoratori. Si tratta di equiparare le condizioni dei cosiddetti lavoratori mobili.

Qui il problema è che i paesi che hanno condizioni economiche peggiori, in questa dinamica hanno trovato un vantaggio competitivo. Cioè, per il famoso polacco lavavetri, la differenza di stipendio ha rappresen-

tato un'opportunità: "Io di partenza guadagno cinque volte meno, se anche prendo uno stipendio inferiore al tedesco, mi va benissimo...". Il tedesco però non può che obiettare che così si abbassa anche il suo stipendio. Insomma, non è facile.

Come si può evitare che per tenere aperto uno stabilimento in Italia se ne chiuda uno in Polonia? Cioè che diventi una guerra tra lavoratori?

Stiamo cercando di mettere in piedi delle sedi in cui i lavoratori possano essere rappresentati come lavoratori europei. Queste esperienze si stanno diffondendo. Soprattutto nelle grandi aziende, nelle multinazionali, sempre più spesso si cerca di mettere nello stesso tavolo un francese, un tedesco, un polacco con interessi diversi.

I sindacati europei di settore hanno creato delle sottostrutture per far sì che per i settori critici, per esempio la produzione della carne o dello zucchero, ci sia un coordinamento volto anche a sviluppare una solidarietà europea.

Anche qui le situazioni sono varie. Fca finora ha investito poco in questa dinamica transnazionale, ma verosimilmente si muoverà in questa direzione. Altre imprese hanno fatto di più. Già Enel sta investendo molto sulla dimensione transnazionale, anche come elemento di identità di gruppo. Così la Ferrero, dove per esempio sarebbe oggi impensabile un'operazione di ristrutturazione transnazionale in cui non si giunga a una sintesi concordata.

Qual è la situazione dei sindacati nei paesi dell'Europa centro-orientale?

Da qualche anno sono più presenti nella vita collettiva europea; anche nelle nostre strutture hanno imparato a organizzarsi, per cui riescono a portare i loro interessi con più costanza e in maniera più sistematica. Dopodiché tutti i sindacati, in tutti i paesi europei, hanno una componente sen-

sibile all'andamento governativo, chi per vicinanza ideologica, chi perché reputa più opportuno rimanere in una situazione di dialogo sociale anziché di contrapposizione. In Italia è più facile che la Cisl abbia una posizione interlocutoria con il governo, non necessariamente di condivisione, mentre la Cgil ha più la tradizione di fare la manifestazione in piazza...

Nei paesi dell'Est queste tendenze tendono a esacerbarsi. Questo un po' è dovuto al fatto che il sindacato è sempre diviso tra il ramo che viene dall'epoca socialista e il ramo nato invece in reazione a quel regime, quindi c'è una situazione più radicalizzata. Siccome ora più o meno sono al governo tutti quelli che venivano dall'altra tradizione, effettivamente si è creata una frattura, però parliamo di dinamiche tipiche di paesi con un contesto storico particolare.

Hai prima tratteggiato l'immagine di un lavoratore che porta con sé il suo pacchetto di tutele dovunque vada all'interno dell'Unione europea. Questo però è un ritratto che riguarda sempre meno le nuove figure di lavoratori...

Stiamo riflettendo molto su come arrivare ai "non rappresentati". Lo consideriamo uno snodo cruciale. Penso che qui sia utile dare qualche numero. Se vogliamo parlare dei lavoratori "mobili" dobbiamo sapere che dal 2008 a oggi questi lavoratori sono passati da undici a venti milioni, sono quasi raddoppiati. Oggi i lavoratori "stranieri" in Europa, cioè coloro che lavorano in paesi di cui non sono cittadini, sono 37 milioni; siamo ancora sotto il 10% della popolazione. Nel 2008 erano 34 milioni, quindi in otto anni sono aumentati di tre milioni. Però considerate che, nel 2008, l'80% erano extracomunitari e il 20% erano europei.

Oggi, di questi 37 milioni, i comunitari sono il 40%. L'altro dato interessante è che si sono mossi i giovani a più alta qualifica, quindi figure molto appetite dalle aziende e soprattutto molto flessibili perché sanno le lingue, viaggiano. Avendo noi chiuso le frontiere, gli extracomunitari sono persone che arrivano nei modi più disparati: ricongiungimenti, richieste di asilo, ecc. Sono stati quindi questi giovani europei ad aver messo in moto un meccanismo di dinamismo nel mercato del lavoro. Il problema è che noi del sindacato non riusciamo ancora a sostenerli. Tra l'altro molti di loro sono impiegati nella new economy e sono altamente sotto-protetti: hanno contratti di lavoro che non permettono loro di versare i contributi per la pensione, non hanno coperture; ora sono sotto attacco anche le tutele previste per i familiari.

Il fatto è che proprio per la tipologia di lavoro che svolgono, mancano i momenti aggregativi. Noi pensavamo di parlare di società frammentata vent'anni fa, ma ora siamo veramente all'atomizzazione più totale. Mandare un messaggio di interesse collettivo è diventato un problema.

Il solo usare queste espressioni, interessi collettivi, interessi di tutti, ti fa sembrare

un dinosauro. Abbiamo forse esagerato con la questione dei diritti individuali e anche con quest'idea di una pretesa quasi passiva della realizzazione dei diritti: ho questo diritto e tu me lo devi dare, punto. Si è indebolita l'idea di una responsabilità di ciascuno a far sì che quei diritti diventino effettivi e collettivi. Molti diritti, specie in materia sociale, per diventare realtà hanno bisogno che tutti i soggetti si impegnino collettivamente. Questo però vuol dire ragionare in termini solidali, mutualistici.

il salario bulgaro minimo pagabile per legge è di un euro e venti; il minimo pagabile in Francia è di quindici euro...

Se vuoi trovare un lavoro devi anche metterti nelle condizioni di trovarlo, devi formarti, qualificarti; voglio dire, lo stato deve offrirti queste opportunità, poi però devi fare la tua parte.

Comunque oggi il primo problema, davanti a questa frammentazione, è proprio quello di entrare in contatto con i più giovani. Noi stiamo sperimentando anche i social network, stiamo esplorando vari strumenti. Ce la mettiamo tutta. Il dubbio è che ci sia anche proprio un problema di linguaggio; che non basti superare il diaframma tecnologico, attraversato il quale si può stabilire il contatto. Insomma, temo non basti fare il sito o il blog.

Qui la sfida è di riuscire a comunicare il fatto che i diritti si conquistano attraverso battaglie collettive. Su questo siamo molto indietro.

La constatazione che il lavoro non protegge più ha alimentato il dibattito sull'opportunità di svincolare il welfare dal lavoro e di iniziare a parlare piuttosto di diritti dei cittadini; da qui anche la proposta di forme di reddito di cittadinanza.

Io potrei anche essere d'accordo, però allora questa cosa la devi portare fino in fondo e affermare che la redistribuzione della ricchezza non passa più attraverso il lavoro. A me pare che siamo molto lontani dal poter rinunciare al lavoro come fattore di generazione e redistribuzione di reddito e di creazione di risparmio. Senza contare il fatto che io resto convinto che il 99% delle persone continuino a realizzarsi attraverso il lavoro. Il lavoro non è solo stipendio: il lavoro ti realizza, ti dà dignità; tanto è vero che siamo disposti a fare anche il mestiere che non desideravamo pur di poter dire che ci stiamo comunque guadagnando da vivere. Il punto allora è che il lavoro deve generare il reddito necessario e dare accesso a tutte le tutele che ricordavamo. Sinceramente faccio fatica a immaginare una rete sociale di protezione e di assistenza dello stato che non abbia come fulcro il lavoro.

Accanto a tutto questo, noi continuiamo a chiedere piani di investimento, questo è un po' il nostro mantra. Sappiamo che c'è moltissima liquidità in giro, perché la Banca Centrale ne ha invaso il mercato; molta è nelle pance delle imprese, però anche i bi-

lanci pubblici possono fare molto per liberare questa energia. Il Piano Junker, da questo punto di vista, va bene a metà: hanno impiegato cinque anni per mobilitare risorse pari a 370 miliardi di investimenti. Poi però si è bloccato tutto perché nel momento in cui doveva prender vita il famoso bacino comune, ogni stato ha iniziato a chiedere che quanto veniva investito tornasse indietro pari pari.

Questo ha reso impossibile creare un vero budget comunitario per progetti transnazionali. Il problema è che tutti dicono che l'Europa deve fare di più, ma se chiedi un euro di più si girano tutti dall'altra parte.

Purtroppo ci sono molte resistenze e l'avvento dei nazionalisti sovranisti renderà tutto più complicato. Loro oggi offrono una "comfort zone" che però è anche una gabbia. Oggi in Ungheria esiste un salario minimo per legge, però poi non hai libertà di stampa, di espressione...

È vero che il mondo fuori è difficile, ma il rischio è di cedere al baratto sicurezza con libertà. Certo, la battaglia per la conquista e la difesa dei diritti non può mai ritenersi conclusa, ma quest'Europa è l'unica nostra speranza per vivere con continuità nel benessere e nella pace.

Lo stato di salute del sindacato in Europa?

Nel complesso direi febbricitante: non è malato, ma non sta neanche tanto bene. La situazione è ovviamente molto a macchia di leopardo. Il mondo latino è quello che ha resistito meglio alla crisi, nonostante gli alti tassi di disoccupazione abbiano portato a un'emorragia degli iscritti. Il mondo dell'Est è in una situazione molto critica storicamente. Osserviamo con preoccupazione un declino dei tassi di sindacalizzazione in Germania e nei paesi scandinavi che però, partendo da un livello molto alto, sono ancora accettabili.

Nel mondo latino la debolezza è legata prevalentemente alla crisi e ora, man mano che l'occupazione cresce, si spera di recuperare. Direi che resiste comunque una cultura sindacale forte e autonoma che si attesta intorno al 30% della forza lavoro. Parliamo di persone che si tesserano perché ci credono. Certo ci sono i servizi, ma c'è prevalentemente un'adesione valoriale. Per questo dico che è una buona percentuale. Nei modelli nordici, la componente di servizio e di cogestione di servizi con lo stato è altissima e quindi sono abituati a ben altre percentuali. Qui, già passare dal 90% al 75%, è un segnale d'allarme.

Poi c'è la Germania, che vive un declino decennale che non riesce ad arrestare. D'altra parte è cambiato completamente il modello produttivo. È forse il paese che più determina la nostra febbre, il nostro malessere, perché è un paese molto grande. Quindi, ripeto, è una situazione a chiazze. Un po' per motivi storici, strutturali, un po' per la crisi, non abbiamo passato un bel periodo.

Considerate comunque che noi oggi, in Europa, rappresentiamo 45 milioni di lavoratori attivi.

La sentenza Gravier

L'istruzione, pur essendo entrata solo in tempi recenti nell'ambito della cooperazione europea, è la materia che forse ha avuto più successo; un concetto, quello di cittadinanza europea, che si sostanzia di una pluralità di appartenenze, dal quartiere alla dimensione sovranazionale. Intervista ad Antonio Giunta.

Antonio Giunta, già direttore generale del Ministero dell'Istruzione e dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, ha guidato l'agenzia Llp, *Life learning programme*; ha pubblicato 2020: i sentieri dell'Europa dell'istruzione; la scuola nella cooperazione europea, Armando editore 2011.

Vorremmo ripercorrere con lei le tappe che hanno portato l'Europa a occuparsi di cultura e formazione.

L'istruzione e la cultura sono entrate solo in tempi recenti nel settore della cooperazione. Tradizionalmente sono sempre stati gli ambiti meno legittimati dal punto di vista istituzionale, i meno tutelati giuridicamente, non essendo l'istruzione una politica comunitaria, ma anche quelli che hanno avuto più successo. Quando si vuole citare un esempio di integrazione europea riuscito, si fa spesso riferimento alla generazione Erasmus. Bene, è utile allora ricordare che l'Erasmus nasce per tutelare un diritto.

Lo sviluppo della cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione nasce su istanza di un cittadino, per la precisione di una cittadina francese, Françoise Gravier, che voleva seguire dei corsi di disegno animato in Belgio e a cui le autorità belghe avevano imposto delle tasse diverse, più alte, rispetto a quelle previste per i cittadini dello stato. All'epoca Gravier fece ricorso alla Corte di giustizia europea e vinse. Con la sentenza Gravier, del febbraio 1985, si sancisce così che ogni studente ha il diritto di accedere a corsi di formazione professionale in altri stati membri alle stesse condizioni dei nazionali. In questa materia, non è insomma ammessa alcuna discriminazione in base alla nazionalità. Si dà inoltre un'interpretazione estensiva della formazione professionale, includendo l'istruzione superiore e universitaria.

Da quella sentenza è nato il programma Erasmus. Mi piace citarlo perché ci ricorda come l'Europa abbia dato luogo all'affermazione di processi di integrazione a partire dalla tutela dei diritti dei cittadini europei.

la cooperazione europea nel settore dell'istruzione nasce su istanza di una cittadina francese...

Noi tutti sappiamo che l'Europa nasce mettendo in comune le imprese che alimentavano l'industria bellica, nasce come Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Ceca appunto. Nasce sostanzialmente da un'idea di pace, di comunanza, con l'aspi-

razione di evitare quelle lacerazioni e quelle guerre che avevano insanguinato questo continente nel corso del XX secolo.

Nei Trattati del '57 non si fa alcun cenno all'istruzione e alla formazione; la Cee nasce come realtà prettamente economica; diventa davvero "unione" europea quando emerge un anelito a una dimensione costituzionale che allarghi le politiche attive dell'unione. È solo nel 1976 che prende vita un programma di cooperazione nel settore dell'istruzione e formazione, quando i ministri dell'istruzione decidono di istituire una rete europea di informazione. Vengono successivamente avviati dei progetti sperimentali, un programma lingua e altri concernenti settori che sono al confine con la formazione professionale, una politica già maggiormente integrata.

Quest'area dell'istruzione trova una legittimazione formale solamente nel 1992 con il Trattato di Maastricht. Lo cito non per fare un'arida cronistoria, ma perché istituisce la cosiddetta base legale di questo settore; detto in altri termini, vengono previsti dei finanziamenti e si estende la cooperazione dalla formazione professionale all'istruzione universitaria e a tutto il settore dell'educazione.

Su questa base legale nascono i programmi Socrates (per l'istruzione) e Leonardo da Vinci (per la formazione professionale) e i vari partenariati che vedono l'avvio di processi di cooperazione tra le scuole, da quelle dell'infanzia fino alla scuola secondaria superiore.

La cooperazione europea sull'educazione avviene all'insegna del pluralismo e della sussidiarietà. Cosa significa?

Il fatto che l'istruzione non sia una politica comune europea significa che questa cooperazione si fonda sulla responsabilità degli Stati membri che al loro interno mantengono una competenza esclusiva sull'organizzazione e i contenuti degli studi, quindi su tutto: l'infrastruttura, l'ingegneria istituzionale, i programmi, ecc.

I vari documenti europei affermano ripetutamente che tale cooperazione avviene nel pieno rispetto del pluralismo e delle diversità. Questo è un punto importante. Sostanzialmente viene sancito che la dimensione europea dell'educazione si fonda su una identità plurale, non su un'omogeneizzazione quindi, come accusano i detrattori. Un altro elemento qualificante di questa cooperazione è la sussidiarietà, altro concetto importante, cioè l'Unione europea non sostituisce, bensì integra l'azione degli stati membri e ne facilita la cooperazione; è una politica di coordinamento di settore.

Nel consiglio di Lisbona del 2000 i capi di

stato e di governo, quindi il Gotha europeo, hanno chiesto ai ministri dell'istruzione di individuare degli obiettivi comuni che facilitassero i processi di convergenza delle politiche educative.

È stata una vera svolta politica, una rivoluzione silenziosa perché le politiche nazionali sono rimaste autonome, ma si è chiesto di determinarne assieme gli obiettivi. Nel 2002 i ministri competenti hanno così definito alcune aree e redatto tredici obiettivi condivisi.

Tra questi c'è, per esempio, come rendere più attraente l'insegnamento, un elemento fondamentale per lavorare sulla dispersione scolastica, oppure il miglioramento della conoscenza delle lingue straniere. O ancora la facilitazione dell'interazione tra pubblico e privato, ecc.

per la prima volta, ad esempio, ci è stato chiesto di rendicontare il tasso di dispersione scolastica

Questa evoluzione politica cos'ha determinato? Che sostanzialmente, dai primi anni Duemila in poi, sono state elaborate delle raccomandazioni, approvate dai ministri dell'istruzione, che, a poco a poco, hanno determinato un consolidarsi di orientamenti dell'Europa su punti focali: come migliorare la formazione insegnanti, le lingue straniere, ecc.

Qual è l'influenza di questi documenti rispetto alle politiche nazionali? Attenzione, dico influenza perché, ripeto, non c'è coerenza; beh, c'è un impatto su vari aspetti, per esempio sull'insegnamento di due lingue straniere, un'indicazione ripetuta un po' in tutti i documenti europei; a poco a poco si è capito che non solo è importante impararle, ma anche farlo con un insegnamento il più precoce possibile. Ora questo già si diceva tra gli esperti, ma non era mai stato detto da un organismo sovranazionale.

Sono stati inoltre individuati dei parametri di riferimento rispetto agli obiettivi che vengono determinati. Questo ha comportato uno sforzo di adattamento delle amministrazioni nazionali. Per la prima volta, ad esempio, ci è stato chiesto di rendicontare il tasso di dispersione scolastica. Questo della rendicontazione, pratica imprescindibile per misurare i risultati, era un esercizio diciamo non abituale nelle nostre amministrazioni pubbliche.

Qual è stato l'impatto dell'Europa sulla nostra scuola?

In generale, l'Europa ci ha spinto molto sull'apprendimento delle lingue, sul miglioramento della formazione degli insegnanti,

sulla lotta contro la dispersione scolastica, che è parzialmente diminuita: i dati restano alti, ma siamo passati al 15%, mentre eravamo intorno al 23-25% con differenziazioni tra regione e regione, con punte nel Sud, Campania, Calabria, isole, e qualche punta anche in zone del Nord, nel Veneto e in Toscana. Ora, perché i ragazzi abbandonano la scuola? Perché la trovano noiosa, non attraente, spesso poco motivante, per questo uno di quei tredici obiettivi è rendere la scuola più attrattiva.

**possiamo dire che, sì,
l'Europa ha cambiato la scuola
là dove è arrivata...
anche al Sud!**

Sulla dispersione scolastica, la maggior parte delle risorse sono state convogliate dai fondi strutturali europei: il fondo europeo di sviluppo regionale e il fondo sociale europeo; sono i due grandi canali che tengono rispettivamente alle strutture e alla formazione. Col primo sono state rinnovate delle strutture, costruite delle palestre, delle piscine, in zone disagiate, in cui magari ci sono anche fenomeni di delinquenza, criminalità. Il secondo canale è stato usato per migliorare la formazione degli insegnanti, come pure dei ragazzi, con corsi aggiuntivi.

Per quello che riguarda i fondi strutturali, ogni regione ha i suoi programmi operativi (Por). Il problema è che, statistiche alla mano, il programma nazionale del Miur spende il 95%, le regioni del Sud stanno sotto il 50%. Questo è anche uno dei motivi di scontento, perché sono risorse che vengono sprecate. Si tratta infatti di una partita di giro: noi diamo delle risorse all'Europa, in base a determinati parametri, che poi ci vengono restituite per operare là ove c'è necessità, se noi però poi quei soldi non li spendiamo...

Dalle indagini che abbiamo condotto, è emerso poi che chi partecipa a progetti transnazionali di cooperazione diventa un agente di innovazione, cioè diventa un agente di cambiamento all'interno della scuola. Va detto che un progetto di cooperazione europea entra nell'attività ordinaria della scuola, quindi non bisogna pensare a queste iniziative come a qualcosa di aggiuntivo.

Non solo, per costruire un progetto europeo con dei partner stranieri, bisogna prima individuare e riconoscere il proprio fabbisogno formativo, e anche questo è un punto cruciale. Viene inoltre incoraggiato un maggiore rapporto con il territorio e con il contesto sociale perché molti di questi progetti vengono svolti d'intesa con cooperative, associazioni, fondazioni. Tutta questa rete di rapporti, negli anni, ha creato una sorta di comunità transnazionale, un humus che alimenta relazioni e interazioni che permangono al di là della fine del progetto. Un tessuto su cui si innesta una possibile rete di cittadinanza europea.

Non a caso là dove nascono questi progetti, non è raro che la scuola porti avanti un'in-

terlocuzione con altri soggetti del territorio prescindendo dalle scadenze e dagli obiettivi dell'Unione europea. Questo noi l'abbiamo proprio verificato.

Ci sono poi degli effetti indotti, ovviamente il miglioramento delle lingue, ma anche un uso più efficace delle tecnologie dell'informazione, della comunicazione. Oltre agli aspetti diciamo curriculari, si è constatato che sia per gli studenti che per i docenti, avere rapporti con realtà diverse da quelle di appartenenza comporta un'altra visione del mondo, un approccio più aperto, più curioso, che esce un po' dagli stereotipi dell'italiano con il mandolino o degli olandesi con gli zoccoli, ecc.

Quindi diciamo che c'è stato un cambiamento in termini di contenuti, di metodi e di rapporti. La partecipazione alla cooperazione europea ha potenziato e ampliato i processi di autonomia della scuola e forse, in alcuni casi, laddove c'erano degli ambienti non motivati né motivanti, li ha sollecitati. Bisogna infatti considerare che all'inizio è sempre un po' un marasma: il tutto rischia di essere percepito come qualcosa di aggiuntivo, che pesa, che dà più lavoro, mentre, come dicevo, in realtà questo tipo di cooperazione vivifica la *mission* ordinaria della scuola. Quindi non solo non la annacqua, ma la potenzia, ne arricchisce il quotidiano.

In conclusione possiamo dire che, sì, l'Europa ha cambiato la scuola là dove è arrivata. E teniamo presente che oggi la partecipazione è nell'ordine di migliaia di progetti all'anno, anche al Sud. In una congiuntura in cui l'Europa è vista e percepita solamente in termini di costi e sacrifici, un'Europa matrigna, questi progetti creano una controcorrente perché, per dire, lo studente Erasmus che va magari in Finlandia, Spagna, Olanda torna con una visione diversa, meno chiusa nei confini nazionali, meno "sovrannista", se vogliamo usare questo termine.

**l'istruzione e la cultura in generale
possono assumere un ruolo forte
proprio in questa fase di crisi
dell'idea di Europa**

Gli autori del manifesto di Ventotene sognavano un'Europa dei popoli. Spinelli ha combattuto per questo sogno, è stato pure commissario dell'Ue, però poi è passata un'altra idea: quella di un'unione degli stati. Un'unione economica, della moneta, a cui però è mancato il discorso su un quadro valoriale dell'Europa.

In questo senso, l'istruzione, la formazione, la cultura in generale, possono esprimere un ruolo forte proprio in una fase in cui c'è una crisi dell'idea di Europa. Primo perché, come dicevo, pur essendo questa materia la meno tutelata dai trattati, quella dell'Europa dell'istruzione è una storia di successo. In secondo luogo perché questa cooperazione può vantare, tra i risvolti positivi, la concezione di un'Europa più aperta, meno fortezza.

Purtroppo, dopo il rifiuto della costituzione

europea da parte di Francia e Olanda è cominciato un periodo di riflusso. C'è stato un indebolimento nella proposta di idee e programmi. Inoltre, si registra spesso una resistenza da parte dei paesi del Nord e del Regno Unito, non tanto per non fare le cose, ma per farle da soli. Volete che le tecnologie siano portate a livello di massa con una campagna di alfabetizzazione digitale? Bene, noi lo facciamo per conto nostro, rispondono talvolta i paesi del Nord e la Gran Bretagna. Come dire: non c'è bisogno dell'Europa. In effetti, loro spesso queste cose le fanno pure meglio... Il fatto è che siamo noi che avremmo bisogno di più Europa! Noi vediamo sempre gli aspetti negativi, ma pensiamo solo all'ambiente: noi senza l'Europa avremmo già inquinato tutto quanto!

Lei sostiene che l'educazione può giocare un ruolo vitale anche per riconoscere e valorizzare un "comune sentire europeo".

Sì, l'educazione può contribuire a dare contenuti al concetto stesso di cittadinanza europea che si sostanzia in realtà in una pluralità di appartenenze. Cioè essere cittadini d'Europa non significa affatto rinunciare alle peculiarità nazionali e regionali. Il concetto di dimensione europea dell'educazione va inteso come un processo dinamico alla cui base ci sono la coscienza e il rispetto del pluralismo e delle diversità. Pluralismo, tolleranza, giustizia, solidarietà e non discriminazione sono valori e patrimonio comune degli stati membri, come sancito dal Trattato di Lisbona del 2007. Oggi si tratta di lavorare per recuperare, accanto alla dimensione economica, le ragioni sociali e le motivazioni culturali del processo di integrazione.

Per tornare al nostro ambito, sarebbe importante pensare a percorsi di formazione comune del corpo docente. Poi ci sono alcuni problemi da risolvere, come il riconoscimento dei titoli di studio scolastici. Già nel 1992 si era sancito in un articolo, poi confermato da Maastricht, che l'Unione europea facilita il riconoscimento di periodi di studio trascorsi all'estero e dei titoli di studio. È anche paradossale che venga riconosciuta la mia professione, come architetto, medico, dentista, ecc., e non mi si riconosca il percorso che ha portato a quel risultato. Qui siamo ancora indietro.

Molte resistenze sono legate al fatto che l'educazione è un po' il simbolo dell'identità nazionale.

Come dicevo prima, la dimensione europea e internazionale ha senso solo se contempla il rispetto delle diversità territoriali. Europa e territori non sono alternativi: io posso vivere e identificarmi con il quartiere Monti che sta nel cuore di Roma, ha delle peculiarità, le botteghe artigiane ecc., sentirmi romano, italiano e al contempo europeo e magari pure un po' cittadino del mondo.

La sfida allora è creare dei partenariati territoriali in cui sostanzialmente si fondano insieme la dimensione del quartiere,

del territorio locale e la dimensione europea, perché altrimenti l'Europa viene vista come contrapposta alla dimensione regionale e locale. Non a caso anche prima sottolineavo come, prima di "fidanzarsi" con altri soggetti europei, bisogna capire chi siamo noi e i nostri bisogni.

essere cittadini d'Europa non significa affatto rinunciare alle peculiarità nazionali e regionali

L'apertura, la conoscenza di altri contesti e di persone di culture diverse paradossalmente ti porta a rafforzare la tua identità. Io credo che soprattutto le nuove generazioni si confronteranno sempre più con una cittadinanza plurima, inclusiva e non esclusiva. Nell'ambito del processo di Lisbona è emersa un'ulteriore raccomandazione chiave, volta a individuare le competenze indispensabili per ogni cittadino europeo. Qui sono state definite alcune aree molto interessanti che riguardano non solo aspetti cognitivi, ma anche competenze trasversali.

Si parla di competenze alfabetico-funzionali, multilinguistiche, matematiche, digitali, ma anche di rispetto per le diversità, di competenze personali, sociali e relative alla capacità di "imparare a imparare" (questo è un vecchio discorso) e competenze in materia di cittadinanza dove di nuovo si torna a sottolineare che "l'identità culturale nazionale contribuisce all'identità europea". **Un'altra parola chiave dell'Europa è l'apprendimento permanente.**

La filosofia dell'Ue nell'educazione si sostanzia in un percorso definito, con un neologismo molto brutto, "dalla culla alla tomba", cioè da un apprendimento lungo tutte le stagioni della vita; è uno dei motivi ricorrenti, dei refrain della politica dell'educazione in ambito europeo.

Su questo a livello nazionale non siamo molto forti. Anche le esperienze di alternanza scuola lavoro, che vengono da lontano, sono sempre state depauperate delle loro potenzialità.

Trattandosi appunto di raccomandazioni, di auspic, mancando una vera politica nazionale a sostegno di queste iniziative, anche l'educazione degli adulti è oggi relegata alle università della terza età e a corsi di formazione professionale di dubbia qualità. In quest'approccio, l'Europa è stata molto influenzata dai paesi del Nord, che vantano invece una tradizione e una qualità dell'educazione permanente.

Un altro aspetto che viene sempre evidenziato, ma poco recepito a livello nazionale, è l'importanza di valorizzare e riconoscere la formazione acquisita in ambienti informali, quindi al di fuori di scuole, formazione professionale e università. Per dire, se ho imparato una lingua o un mestiere per conto mio, o facendo esperienza, devo avere la possibilità di ottenere una certificazione che mi riconosca questa capacità o competenza.

È auspicabile che si arrivi a una poli-

tica comune nell'area dell'istruzione?

Adesso purtroppo è molto difficile perché, come dicevo, siamo in una fase di riflusso che colpisce tutte le politiche europee. Dopo gli anni dell'apice della partecipazione, in cui abbiamo assistito al punto massimo di adesione, di entusiasmo anche, è arrivato il riflusso: il rifiuto della costituzione europea, i nazionalismi, l'Ungheria e poi la storia recente.

La questione se l'istruzione debba diventare una politica europea, quindi con elementi di costrizione, resta per me controverso. Auspicherei senz'altro che fosse almeno una politica "concorrente".

Io dico sempre che il fatto che l'istruzione

non sia una politica comune, che molto dipenda dalla volontà delle persone, forse è una sfortuna e insieme una fortuna. Se volete, è interessante che il nostro paese, per quello che riguarda l'istruzione scolastica, la formazione professionale e l'università, riesca ad attingere a tutte le risorse. Siamo stati sempre tra i primi posti nell'uso di questi fondi. Questo è un elemento in controtendenza. Si torna un po' al paradosso che segnalavo all'inizio: l'educazione, un ambito senza alcuna cogenza, è una delle poche materie che non soffre della crisi di partecipazione che ha colpito l'Europa.

I numeri di Erasmo

L'idea di un programma che permettesse di compiere una parte dei propri studi all'estero e vedersi riconosciuti al rientro in patria si deve anche all'italiana Sofia Corradi, soprannominata "mamma Erasmus", a concepire. Recatasi negli Stati Uniti per completare i suoi studi di giurisprudenza, vi conseguì un master che non riuscì a far riconoscere dall'università d'origine poiché questa esigeva che terminasse il regolare corso di studi italiano. Dall'esperienza individuale di una studentessa al varo di un programma di mobilità studentesca europeo trascorse un trentennio di sforzi e tentativi, coronato nel 1987 dalla prima edizione di Erasmus.

Tra il 1987 e il 2017, il programma Erasmus (nome che, oltre a onorare l'umanista olandese, è l'acronimo di European Region Action Scheme for the Mobility of University Students) ha coinvolto 4.400.000 studenti. La dinamica da esso innescata ha portato, nel 1999, all'avvio del Processo di Bologna, volto ad armonizzare l'ordinamento degli studi superiori in Europa, e si è allargata alla formazione e all'esperienza professionale, al volontariato, allo sport, agli scambi di giovani e di personale docente e non docente, fino ad includere, sotto la sigla di Erasmus Mundus, una quota significativa (centomila) di beneficiari extraeuropei. Il totale dei partecipanti alle varie iniziative di mobilità di quello che nel 2014 è stato ribattezzato programma Erasmus+ ammonta a nove milioni di persone in un trentennio. Nel 2012-13, uno studente dell'Unione europea su venti (il 4,88%) ha usufruito di Erasmus+, e l'obiettivo per il periodo 2014-2020 è di riuscire a coinvolgere il 3,7% dei giovani dell'Unione. I fondi stanziati a tal fine per lo stesso periodo ammontano a 14,6 miliardi di euro. Rispetto al genere, il dato si attesta stabilmente su un 61% di studentesse rispetto a un 39% di studenti. Nel 2017-18, con 37.601 studenti l'Italia è al quarto posto come paese d'origine dopo Francia, Germania e Spagna, e al quinto -preceduta anche dal Regno Unito- come paese di destinazione, con 26.294.

Dall'esame delle statistiche, inoltre, emergono dati che sarebbe interessante interpretare. La Spagna è stabilmente e nettamente al primo posto come paese di destinazione, mentre Italia e Francia presentano il più marcato divario a proprio svantaggio fra studenti in uscita e in entrata, con il Regno Unito nella situazione opposta. Comunque sia, aumenta, negli atenei e non solo, la presenza di persone formate in una dimensione quantomeno binazionale. La speranza è che questo fattore riesca a incidere sul profilo delle classi dirigenti europee di domani, e più largamente sulla natura della cittadinanza europea, sia vissuta che percepita.

Nel 2018, il Parlamento europeo ha approvato l'espansione del "Corpo europeo di solidarietà", una forma di servizio civile europeo che permetterà di fare un anno di volontariato o di apprendistato in un paese dell'Ue. Il progetto è iniziato un anno fa in fase sperimentale, ma nelle intenzioni del Parlamento dovrà interessare centomila giovani nei prossimi due anni andando a sostituire il Servizio volontario europeo, un programma di minore portata gestito unicamente dalla Commissione.

Il trilemma dell'Europa

Il problema di un'Unione che ha messo in comune la moneta, ma non le politiche fiscali, indispensabili per compensare i cosiddetti shock asimmetrici; la lezione della Grecia, il nodo delle "risorse proprie" e la sfida di una vera democrazia sovranazionale. Intervista a Franco Praussello.

Franco Praussello, economista dell'Università di Genova, Cattedra Jean Monnet ad personam in "Eu Economics Studies", ha maturato una vasta esperienza in gruppi di ricerca italiani ed esteri affrontando temi di politica economica, economia internazionale, economia dello sviluppo ed economia dell'integrazione europea.

Da più parti si denuncia come l'unione monetaria, in assenza di una politica fiscale unitaria, sia rimasta un processo incompiuto.

Siamo a metà del guado: è esattamente questa la situazione dell'Unione europea. L'obiettivo fondamentale dell'unione monetaria era in apparenza quello di consentire agli europei di ottenere i vantaggi che derivano da un grande mercato di circa cinquecento milioni di consumatori. Sotto questo profilo la moneta ha rappresentato il completamento del processo di integrazione economica, avviata all'inizio degli anni Cinquanta e proseguita nel '57 con i Trattati di Roma; lì l'obiettivo era appunto quello di eliminare gli ostacoli agli scambi e di dar vita a questo grande mercato. In realtà, però, dietro tutto questo, c'era un obiettivo di natura politica: la speranza era che, affrontando il tema dell'unità monetaria, gli europei fossero

costretti anche ad affrontare il tema della crescita e dei meccanismi necessari a evitare che ci siano situazioni di squilibrio eccessivo. Ora, per fare questo è necessario ricorrere a delle politiche fiscali. Dal punto di vista tecnico, lo strumento che consente di valutare come ha funzionato (o meglio non ha funzionato) l'unione monetaria è una teoria che noi economisti chiamiamo la teoria delle aree monetarie ottimali.

Questa teoria in sostanza dice che diverse giurisdizioni riescono a mantenersi all'interno di un'unione monetaria nel lungo periodo, se esistono dei meccanismi che evitano quelli che noi chiamiamo shock asimmetrici. Cosa sono questi shock asimmetrici? Sono eventi improvvisi che cambiano in maniera repentina una variabile economica fondamentale, ad esempio il costo del petrolio.

L'unione monetaria non funziona perché è incompleta, perché manca l'aspetto fiscale... ora però si tratta di andare avanti...

È uno shock che storicamente abbiamo conosciuto all'inizio degli anni Settanta. Ecco, si tratta di vedere come questo shock colpisce le diverse giurisdizioni: se ne colpisce soltanto alcune o al limite una sola, si parla precisamente di shock

asimmetrico.

Il problema è che mentre all'interno di un'unione monetaria c'è necessariamente un'unica autorità che si occupa della politica monetaria, nel nostro caso la Banca centrale europea, per quanto concerne le politiche fiscali, possono essere presenti una pluralità di entità titolari di politiche fiscali più o meno concorrenti: c'è il livello della regione, del singolo paese o il livello sovranazionale, quello che appunto oggi manca.

Allo stato attuale la Banca centrale, che gestisce la politica monetaria dell'Unione, in caso di shock asimmetrico cosa fa? Risponde con gli strumenti della politica monetaria. Ce ne sono tanti, uno dei più recenti è il cosiddetto "quantitative easing"; senza troppo scendere sul dettaglio tecnico, diciamo che si tratta di operare sul tasso di interesse.

Prendiamo il nostro paese e due regioni con situazioni diverse: la Lombardia e la Basilicata. Ebbene, se per esempio la Basilicata viene colpita da uno shock asimmetrico, il suo obiettivo diventa quello di ottenere una riduzione del tasso di interesse perché questo chiaramente provoca una crescita più elevata; dal punto di vista fiscale si avranno poi dei trasferimenti a favore di questa regione sotto forma di aiuti per i disoccupati. Contemporaneamente però ci potrebbe essere un'altra regione, ad esempio la Lombardia, che non attraversa una fase di recessione bensì di boom. A quel punto è difficile per la Banca centrale decidere cosa fare perché, nel caso appena illustrato, la Lombardia vorrebbe che le politiche monetarie rimanessero invariate o addirittura che venissero inasprite per contrastare l'inflazione, mentre la Basilicata vorrebbe il contrario. Il punto è che lo strumento è uno solo. Cosa fa allora la Banca centrale? Non lo sa. Questa è la ragione per cui, dal punto di vista strettamente tecnico, una moneta unica comporta che esistano degli altri strumenti che assorbano questi shock asimmetrici. E qui torniamo alla necessità di una politica fiscale unitaria.

Gli economisti spiegano che l'unione monetaria funziona se c'è una zona omogenea o se c'è un patto di solidarietà.

Quali sono appunto gli strumenti che consentono il funzionamento di un'unione monetaria? Ce ne sono tantissimi; fondamentalmente sono la mobilità dei fattori produttivi, in particolare il lavoro, oppure la presenza di un bilancio che metta in opera questi effetti automatici

Due euro

È quanto ci costa la possibilità di leggere la legislazione europea, inviare una petizione al Parlamento europeo, rispondere a un bando di gara europeo e altro ancora, il tutto nella nostra lingua. Per un'Europa unita nella diversità, la possibilità data a ogni cittadino di accedere ai documenti ufficiali e far sentire la propria voce nella sua lingua è fondamentale per garantire la trasparenza ed evitare l'egemonia di una lingua o di un paese. Per questo, paghiamo meno di due euro a testa all'anno.

Il costo annuo della direzione generale della traduzione (una delle direzioni generali della Commissione europea) è intorno ai 325 milioni di euro; quello dell'interpretazione è pari a 119 milioni e mezzo. Nell'ambito del bilancio globale dell'Ue, le spese di traduzione rientrano in quelle di amministrazione, che da molto tempo si attestano attorno al 6% del totale. Il bilancio Ue per il 2018 è pari a 160,1 miliardi di euro, ossia a circa l'1% per cento del Pil dei 28 Stati membri.

Tra il 2007 e il 2018 il bilancio dell'Ue è cresciuto complessivamente del 16,4%, mentre il bilancio dei servizi linguistici della Commissione europea è aumentato del 13,6%. Le traduzioni effettuate in tutte le istituzioni dell'Ue costano a ciascun cittadino dell'Unione un euro e settanta centesimi l'anno, mentre il servizio d'interpretazione prestato in tutte le istituzioni dell'UE costa 24 centesimi pro capite all'anno, per una cifra complessiva inferiore ai due euro a testa.

Il costo di tutti i servizi di traduzione e interpretazione di tutte le istituzioni dell'Ue ammonta a un miliardo e cento milioni di euro l'anno, il che costituisce meno dell'1% per cento del bilancio dell'Ue, per l'esattezza lo 0,71%.



Vienna

di stabilizzazione. Per esempio, il bilancio italiano, nel caso in specie di uno shock che colpisce la Basilicata, cosa fa? Riduce la tassazione e aumenta i trasferimenti a favore dei disoccupati, mentre le regioni italiane che attraversano una fase di boom sono in grado di incrementare le risorse che poi vengono utilizzate dal bilancio centrale per trasferirle a chi è in stato di necessità.

se si inizia a rimpolpare il bilancio con risorse proprie, bisogna aumentare i poteri del Parlamento europeo

Questo avviene in modo automatico, senza che si mettano in atto prove di forza. Ecco, nel caso europeo, scontiamo la mancanza di strumenti analoghi. La mobilità del lavoro, come sappiamo, è molto modesta. Non è come negli Stati Uniti dove, quando una città attraversa una crisi, la gente vende tutto e si trasferisce. Da noi queste dinamiche sono molto limitate, ma soprattutto non esiste un bilancio centrale.

Il bilancio dell'intera Unione europea è inferiore all'1% del Pil generato dai paesi membri; siamo intorno allo 0,9%. Nei primi dieci anni siamo andati avanti a gonfie vele, ma quando è arrivata la crisi ci siamo trovati in grave difficoltà.

Mancando un meccanismo di redistribuzione, perché la politica fiscale ancora non è stata intestata all'Unione europea,

l'unica ricetta trovata è stata quella dell'austerità, che ha provocato una serie di costi sociali inenarrabili. Pensiamo alla Grecia.

L'austerità, la ricetta che l'Europa ha messo in campo per rispondere alla crisi del 2008, è stata molto criticata.

Qui c'è un grande dibattito che riguarda le basi della mia professione: cosa bisogna fare per contrastare una recessione? Esistono due scuole; c'è quella keynesiana, in cui mi riconosco, che sostiene che in presenza di una crisi da domanda, si interviene per aumentare questa domanda, cioè si fa un bel deficit. Obama nell'arco di un anno e mezzo è riuscito a uscire dalla crisi nel 2007-2008 portando all'8% il disavanzo nel bilancio degli Stati Uniti.

Poi c'è la scuola che invece va per la maggiore (anche se il pensiero keynesiano sta riprendendo forza), cioè quella monetarista, la scuola dei neoclassici, di cui abbiamo una bella rappresentanza in Italia, in particolare con i Bocconi Boys; Alesina è uno dei massimi esponenti di questa scuola che sostiene la possibilità di contrastare una recessione riducendo la spesa, cioè il contrario di quello che diceva Keynes. Questa formula inizialmente ha avuto molto successo, ora però mi sembra che lo stesso Alesina e altri siano venuti a più miti consigli.

Diciamo che questo resta però un proble-

ma aperto: al di là delle controversie tra economisti, c'è il fatto che i tedeschi purtroppo, sia i politici che gli economisti, restano legati a un altro modo di vedere le cose, in particolare ritengono che ogni paese debba mettere ordine in casa propria, debba ridurre gli squilibri, dopodiché, come dice Goethe, "tutto il mondo va bene". Ed è difficile riuscire a fargli cambiare idea.

È sempre la paura atavica dell'inflazione?

Esattamente, è la paura atavica da inflazione. Ormai è passato quasi un secolo e tuttavia... D'altra parte è stato un trauma. Qualcosa del genere si sta ripetendo in Venezuela: la moneta perde valore e la gente non ha più modo di nutrirsi...

La crisi ha segnalato anche un deficit democratico all'interno dell'Unione europea.

È la questione del cosiddetto "trilemma" di Rodrik. Dani Rodrik è famoso per aver elaborato, nel 2000, un modello che chiarisce i legami che intercorrono fra la democrazia, la globalizzazione e lo stato nazionale. In base a tale modello lo stato nazionale, l'integrazione economica avanzata (vale a dire una forma avanzata di globalizzazione) e il sistema politico democratico costituiscono una triade incompatibile, cioè non è possibile avere due delle componenti senza rinunciare alla terza: di esse è al massimo possibile ottenerne due.

Questo spiega perché, oltre agli alti costi sociali della crisi, si è creato un problema fondamentale di democrazia in Europa. Pensiamo appunto alla Grecia: avevano deciso di bocciare la politica della Banca centrale europea, dopodiché Tsipras è stato costretto a fare marcia indietro. Così come il nostro governo è stato costretto a fare altrettanto recentemente.

La conclusione di questo discorso è che, come si diceva inizialmente, siamo a metà del guado: o si va avanti o si esce. Ma se si esce è un disastro, perché i costi dell'uscita sono enormi, tanto valeva non entrare.

Draghi l'ha detto in maniera un po' brusca: "Volete uscire? Benissimo: avete 450 miliardi di euro sull'unghia?"

Prima di tutto, dal punto di vista strettamente giuridico non si può uscire dall'Unione monetaria. L'unica via d'uscita è abbandonare tout court l'Unione europea, ma questo comporta costi enormi, anche in termini di reputazione, di riduzione del peso di un paese, e di pasticci vari, come adesso stiamo vedendo con la Brexit.

Nel breve termine si rischiano anche delle tragedie, nel senso che si blocca tutto: non è più possibile effettuare prelievi, si creano le code alle banche, problemi di ordine pubblico; tutto quello che è capitato in Grecia.

Dopodiché, quando un paese esce (perché alla fine se vuole può uscire) capita che immediatamente la moneta sostitutiva dell'euro si svaluti, ma tantissimo, parliamo del 25-30%; a questo vanno aggiunte le penali...

Non solo, quando, qualche mese fa, si è iniziato a parlare di una possibile uscita dall'unione monetaria da parte dell'Italia, Draghi in maniera un po' brusca ha detto: "Volete uscire? Benissimo: avete 450 miliardi di euro sull'unghia?". Il fatto è che esiste un sistema di pagamenti interbancario, il cosiddetto Target 2, all'interno del quale la Germania vanta un credito enorme e l'Italia sconta invece un debito molto consistente. La cifra dei 450 miliardi rappresenta grosso modo l'insieme dei finanziamenti esteri che ogni anno l'Italia deve chiedere al resto del mondo a tassi che ovviamente sono più o meno elevati a seconda del rischio paese. Quando il nostro governo ha fatto la sarabanda "noi usciamo", eccetera, tutto questo ha fatto sì che lo spread si sia alzato, provocando dei danni.

Questo per dire che l'Italia non sarebbe assolutamente in grado di superare questa impasse e comunque, una volta che si esce, nel lungo andare rischia di essere un dramma. Attenzione, non dico che siano rose e fiori all'interno dell'Unione europea, perché purtroppo, in mancanza dello strumento fiscale, assistiamo a un aumento delle divergenze, però l'uscita sarebbe una tragedia perché ritornerem-

mo, in termini peggiorativi, agli anni Cinquanta e Sessanta, quando è vero che si cresceva a tassi elevati, anche dell'ordine del 5-6%, però avevamo dei tassi di inflazione a due cifre. Ora, tassi di inflazione alti significano che chi vive di redditi da lavoro o da pensione vede il suo potere d'acquisto falcidiato. Insomma, ritorneremmo indietro di una cinquantina d'anni, al periodo della liretta, dell'Italietta. Il nostro paese diventerebbe il fanalino di coda più di quanto non sia già oggi. Detto questo, resta vero che questa Europa non ci soddisfa.

Il tentativo che si sta facendo adesso, pur tra errori e ingenuità, anche da parte dello stesso Macron, che rappresentava la grande speranza, è proprio volto a concludere il passaggio a un'unione monetaria completa, quindi con un progresso anche sulla via dell'integrazione politica all'insegna del motto "no taxation without representation". A un certo punto, infatti, se si prevedono trasferimenti di risorse, ci deve essere un parlamento dotato di poteri effettivi.

La conclusione è che l'unione monetaria non funziona perché è incompleta, perché manca l'aspetto fiscale. Nondimeno questo non significa che si torna indietro: si tratta di andare avanti.

Cosa si intende esattamente per sovranità fiscale europea?

Intanto non stiamo parlando di cifre gigantesche. Come dicevo, il bilancio europeo è miserrimo, appena l'1% del Pil complessivo dei paesi membri; in realtà sarebbe sufficiente un 3-3,5%. Ci sono degli studi, condotti anche qui in Italia in particolare da un collega dell'Università di Pavia, Alberto Majocchi, il maggior esperto in tema di bilanci europei, che dimostrano che le cifre di cui parliamo sono del tutto ragionevoli.

Il punto è che dovrebbero essere dei finanziamenti a disposizione direttamente dell'Unione europea e dovrebbero avere le caratteristiche tecniche che consentono di far fronte a una recessione tempestivamente; oggi le spese europee sono decise con sei-sette anni di anticipo.

Il problema è che allo stato attuale praticamente l'Europa non ha "risorse proprie": sono quasi per intero trasferimenti da parte dei singoli paesi. La stessa quota di Iva, considerata impropriamente risorsa propria, in realtà non lo è, perché sono i singoli stati che anno per anno destinano un tot al bilancio europeo. Ad oggi, le uniche poste di bilancio che sono del tutto sotto la competenza europea sono le tasse doganali. La tariffa esterna comune è di competenza solo dell'Europa e non dei singoli paesi.

Ovviamente, se si inizia a rimpolpare il bilancio con delle risorse proprie (che potrebbero essere una tassa sui consumi di carbonio oppure una tassa sulle grandi società numeriche o, ancora, una tassa sulle transazioni finanziarie) bisogna aumentare i poteri del Parlamento europeo.

È significativo che anche un argomento tabù, come quello di attribuire al Parlamento europeo potestà legislativa, ora riservata esclusivamente alla Commissione, cominci a farsi strada.

Resta un processo difficile perché la finanza rappresenta l'ultimo baluardo della sovranità nazionale.

Non dimentichiamo che all'interno dell'Unione europea ci sono molti paesi che fanno concorrenza fiscale: l'Irlanda, il Lussemburgo, ecc., e tuttavia la strada è quella. Come si è visto nel caso della Gran Bretagna, dopo sessant'anni di integrazione si sono creati dei tali legami, c'è stato un tale aumento dell'interdipendenza che è difficile tornare indietro.

Andare avanti però richiede coraggio e visione politica.

Torniamo alla questione del rapporto tra stato-nazione, democrazia e globalizzazione.

Dicevamo che, se si vuole avanzare lungo la strada dell'integrazione, c'è un problema di democrazia nazionale, come abbiamo potuto vedere nel caso della Grecia e non solo. Come si risolve? Qui sempre Rodrik una soluzione ce l'ha ed è il compromesso federale. La strada è cioè quella del federalismo globale: le giurisdizioni nazionali si coalizzano a un livello superiore e la gamma delle scelte democratiche si ampliano, sino a rendere possibile la fornitura ai cittadini dei beni pubblici essenziali per difenderne gli interessi in un mondo globalizzato.

Nel nostro caso, tutto ciò comporta che, allo scopo di rendere compatibile l'integrazione avanzata con la democrazia, nel quadro dell'Unione europea è necessario che al livello della democrazia nazionale si aggiunga anche quello della piena democrazia europea.

... piccoli passi un accidente, facciamo una bella assemblea costituente e sulla base di questa creiamo lo Stato europeo

Tra l'altro, Dani Rodrik, proprio di recente è intervenuto sulla questione del populismo. Su "Le Monde", qualche settimana fa è apparso un suo articolo in cui ha ricordato la vicenda di un partito populista sorto negli Stati Uniti alla fine del XIX secolo, nel corso della prima grande globalizzazione, proprio per dar voce alla frustrazione e all'ansia dei lavoratori; le rivendicazioni di questo movimento erano simili a quelle iniziali dei nostri populistici, aiuti, chiusura, eccetera. Rodrik però ricorda anche cosa fece Roosevelt che, nel 1933, di fronte alla Grande Depressione, si allontanò dalle ricette fiscali tradizionali per investire nella redistribuzione, quindi nel welfare, tassando gli alti redditi. In questo modo, integrando in un programma di sinistra le istanze dei populistici, nell'arco di una legislatura fece sciogliere come neve al sole i movimenti radicali e politicamente pericolosi.

Ai tempi della crisi greca è passata

l'idea che gli operai tedeschi avrebbero dovuto pagare per il debito dei greci che avevano vissuto al di sopra delle loro possibilità.

Questo è lo scotto che bisogna pagare per mantenere in piedi un'unione politica.

Anche a livello nazionale, in Germania ci sono molti partiti e soprattutto molti Länder che criticano il cosiddetto riequilibrio fiscale, che viene effettuato dalle regioni più forti, tipicamente la Baviera, verso quelle più deboli, cioè quelle dell'est; vorrebbero che questi trasferimenti di risorse fossero ridotti, però se li riduci alla fine non sta più in piedi l'unità politica.

In Italia abbiamo avuto un problema del genere quando c'è stata l'unificazione. Questo elemento rappresenta uno degli ostacoli fondamentali all'avanzamento dell'integrazione: i paesi debitori insistono perché ci sia una messa in comune dei rischi e i paesi creditori non ne vogliono assolutamente sapere.

Dicevi però che una via d'uscita ci sarebbe...

Con un collega abbiamo condotto un lavoro (Gandullia, Praussello, *Fixing the Eurozone Setup: On Viable Forms of Fiscal Union*, "International Economics") che mette in evidenza come in alcuni casi si possano prevedere dei trasferimenti finanziari di cui si ha la garanzia che non siano permanenti. È soprattutto questo aspetto che non piace ai creditori. Questo capita in particolare con i trattamenti di disoccupazione. Se, accanto al sistema nazionale, esistesse uno strumento di coassicurazione europeo contro la disoccupazione, che appunto dia la garanzia che non si attuano trasferimenti permanenti; ecco, un meccanismo di questo tipo andrebbe a vantaggio anche dei paesi prosperi, perché un paese può essere ultraricco e al contempo attraversare delle fasi critiche. Tra l'altro, proprio la Germania è ora sull'orlo di una recessione: nell'ultimo trimestre hanno avuto crescita zero e in quello precedente si era registrata una crescita lievemente negativa...

Questa potrebbe essere una possibilità parziale di fare degli avanzamenti su un argomento che i tedeschi non vogliono assolutamente sentir nominare, cioè il trasferimento di risorse. Dopodiché ci sarebbero da fare delle critiche fondate alla Germania che ha un avanzo nel bilancio dei pagamenti che non è ammesso secondo le regole europee; dovrebbe ridurlo. Come fa a ridurlo? Ampliando la sua economia e quindi importando maggiormente dai paesi europei. Il fatto è che non c'è alcun organo europeo, a partire dalla Commissione, che sia in grado di far intendere alla Germania quello che deve fare. Questa è la situazione attuale.

Tu vanti una lunga militanza europeista e federalista, a partire dalla tua partecipazione alla Gioventù federalista. Come hai seguito l'evoluzione europea?

Noi oggi siamo in una situazione scomoda

da perché chiaramente, quando c'era Spinnelli, avevamo le idee chiare su quello che bisognava fare, poi L'Unione europea ha intrapreso un'altra strada: non l'Europa dei popoli, la democrazia europea, l'assemblea costituente...

Era questa la differenza tra l'Europa dei piccoli passi di Monnet e l'Europa di Spinnelli, che diceva: piccoli passi un accidente, facciamo una bella Assemblea costituente e sulla base di questa creiamo lo Stato europeo, eccetera, eccetera.

alla fine questo potrebbe rivelarsi anche uno shock salutare per l'Europa

Alle fine però questa dicotomia forse si sta ricomponendo, perché sono ormai parecchi anni che si è tornati a parlare di un'unità politica, della costituzione e così via. Non è l'Europa che avevamo in mente noi, però è quello che è a nostra disposizione e dobbiamo tenercelo caro.

Purtroppo, da parecchi anni a questa parte, si è passati dal metodo comunita-

rio al metodo intergovernativo, dove contano i rapporti di forza tra i singoli paesi, e ho l'impressione che per parecchi anni a venire saremo obbligati a seguire quella strada che, ripeto, non è quella che avevamo in mente noi.

Che fare? Intanto vanno contrastate queste pulsioni suicide a tornare indietro, anche se io sono dell'idea che sia comunque opportuno che ci sia un'ala sovranista all'interno del Parlamento europeo: ci si scontra e si spera che questo possa creare un meccanismo che fa avanzare il processo di integrazione. Nonostante gli allarmi lanciati, io non credo che i sovranisti entreranno a far parte del governo dell'Europa; confido che si confermerà il connubio tra socialisti e popolari, indeboliti gli uni e gli altri, con qualche gruppo di complemento come l'Alde, l'alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa, e il gruppo di Macron. Insomma confido che la maggioranza non sarà antieuropea. Alla fine questo potrebbe rivelarsi anche uno shock salutare per l'Europa.

Il bilancio dell'Unione

Il bilancio dell'Unione europea per il 2019 è pari a 165,8 miliardi di euro. Per avere un'idea di quale grandezza economica rappresenti, lo si può mettere a confronto con il Pil (prodotto interno lordo) dell'Unione europea a 28 nel 2018, stimato in 16.600 miliardi di euro. Si nota a prima vista che il bilancio dell'Ue "pesa" sull'economia dei paesi che la compongono per un po' meno dell'1%, all'incirca quanto il Pil dell'Ungheria. Si consideri che mediamente i bilanci nazionali degli stati membri incidono per il 46% sulle rispettive economie.

Ma la principale differenza è di ordine qualitativo: mentre i bilanci nazionali sostengono principalmente i servizi pubblici e la spesa sociale, il bilancio europeo è destinato in primo luogo a investimenti. Se nel 1985 la spesa agricola assorbiva il 70% del bilancio della Cee di allora, tale percentuale è gradatamente scesa sotto il 40%, incorporando di pari passo gli investimenti a favore della sostenibilità ambientale. Tolto un 6% di spese amministrative, gli obiettivi perseguiti dai fondi europei si raggruppano in alcuni grandi capitoli: la coesione regionale e sociale; l'attuazione del mercato unico (con misure a favore della competitività, delle Pmi, delle reti transeuropee per l'energia e il trasporto, ecc.); la migrazione e la gestione delle frontiere; la sicurezza e la difesa; la cooperazione internazionale, l'assistenza umanitaria e la Pesc (Politica estera e di sicurezza comune). In molti casi questi capitoli, gestiti attraverso piani pluriennali, delegano l'autorità di spesa agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà.

La discussione su "quanto diamo e quanto riceviamo" dall'Unione europea va collocata su questo sfondo: nel 2017 (ultimo dato disponibile) l'Italia risulta contributrice netta del bilancio unionale per circa 2,2 miliardi di euro, avendo versato poco più di 12 miliardi e avendone ricevuti 9,8; la questione non si pone però in termini di meccanico pareggio fra dare e avere, bensì di adeguato utilizzo delle risorse assegnate per conseguire obiettivi (di crescita, di coesione, di modernizzazione) che sono nell'interesse nazionale tanto quanto nell'interesse dell'Unione. La capacità di "assorbire" i fondi, cioè di spenderli efficacemente, ne moltiplica l'effetto. Gli stati membri, inoltre, possono beneficiare di un ritorno da investimenti effettuati altrove (elemento, questo, intrinseco alla politica dei trasporti e a quella dell'energia, per esempio). La Germania versa al bilancio Ue, in media, il doppio di quanto ne riceve, ma non certo perché animata da autolesionismo. Nel caso dell'Italia il problema sta dunque nella scarsa capacità di utilizzare i fondi unionali messi a sua disposizione. Pur essendo il secondo paese beneficiario, infatti, essa figura regolarmente agli ultimi posti nella capacità di spesa.

Una vita semplice

Alexander Langer. Convegno giovanile di Assisi, Natale 1994

Molti possono chiedersi: ma reintegrazione, riconciliazione con la natura, cosa vuol dire? Quali precetti devo seguire? Chi mi dà le indicazioni affidabili, su che cosa fare, per quali animali in pericolo di estinzione battersi? Quali alberi preservare?

Io credo che il messaggio di fondo della riconciliazione con la natura che noi oggi dobbiamo proporci e possiamo proporre, senza tema di essere smentiti, è sostanzialmente uno, cioè quello della vita più semplice.

Quando quasi duecento anni fa Kant si preoccupava di che tipo di messaggio morale trovare per tutti, credenti o non credenti, cioè che tipo di regola dare o formulare perché fosse valida per tutti, indiscutibile, trovò alla fine questa regola: cerca di comportarti in modo tale che i criteri che ispirano la tua azione possano essere gli stessi criteri che ispirano chiunque altro. Questa è stata alla fine la formulazione più laica e più universale trovata.

Se noi guardiamo oggi alla situazione del mondo, un mondo popolato da più di cinque miliardi di persone, dovremmo per lo meno dire che i criteri che ispirano il nostro agire, siano moltiplicabili per cinque miliardi; cioè cercate di sporcare quanto 5 miliardi di persone potrebbero permettersi di sporcare; cercate di consumare energia quanto cinque miliardi di persone possono consumare; cercare di deforestare quanto cinque miliardi di persone possono permettersi di deforestare.

Diversi noi

Parlando di un possibile futuro amico vorrei sottoporvi soprattutto due aspetti che penso siano importanti per renderci più amichevole, meno ostile, più vivibile il futuro e forse anche il presente.

Credo che il primo e fondamentale messaggio ecologico che oggi si possa dare sia quello di una vita semplice, di una vita che consumi poco, di una vita che abbia grande rispetto di tutto quello con cui abbiamo a che fare, compresi gli animali, comprese le piante, comprese le pietre, compreso il paesaggio, cioè tutto quello che ci è stato dato in prestito e che dobbiamo dare agli altri.

Un secondo aspetto che mi permetto di offrirvi come possibile contributo a un futuro amico ha a che fare con la conciliazione. Non è la convivenza con la natura ma la convivenza tra culture, la convivenza tra *diversi noi*, cioè tra gruppi di persone che non si identificano, pur vivendo nello stesso territorio.

Oggi in Europa, e in particolare nelle grandi città, la compresenza di persone, di lingua, di cultura e di religione, spesso di colore della pelle diversa, sarà sempre meno l'eccezione e sempre più la regola.

Io credo che -semplificando- abbiamo due scelte: una è quella che ultimamente è diventata famosa col termine epurazione etnica, cioè ripulire ogni territorio dagli altri, rendere omogeneo, etnicamente esclusivo un territorio, e quindi dire che chi non diventa uguale agli altri, perché vuole coltivare la sua diversità o perché semplicemente non gli viene neanche permesso di integrarsi, deve andarsene, con le buone o le cattive, fino allo sterminio.

L'altra possibilità è quella che ci attrezziamo alla convivenza, che sviluppiamo una cultura, una politica, un'attitudine alla convivenza, cioè alla pluralità, al parlarsi, all'ascoltarsi. Ora

credo che finché non costava, finché era una moda, il plurietnico, il pluriculturale, era anche bello, faceva chic.

Per esempio, l'Italia era un paese in cui tutti i grandi giornali erano pieni di sdegno sulla xenofobia altrui: gli svizzeri hanno fatto un altro referendum xenofobo, in Germania ci sono stati episodi di intolleranza xenofoba, in Francia ecc. Oggi ci accorgiamo che questo diventa tragicamente realtà anche da noi; forse per la semplice ragione che prima gli altri non li avevamo tra noi e quindi era facile sopportarli finché stavano lontani. Una volta che ci sono, diventa meno facile.

Allora credo che promuovere una cultura, una legislazione, un'organizzazione sociale, per la convivenza pluriculturale, plurietnica, sia, oggi, uno dei segni distintivi della qualità della vita, una delle condizioni per poter avere un futuro vivibile.

Credo che la comunicazione interculturale non debba avvenire in modo volontaristico e quasi a denti stretti come un obbligo, ma debba essere anche un piacere. Penso che nella convivenza tra *diversi noi* sia molto importante che ognuno di questi noi non si senta in pericolo, cioè non si senta minacciato. Quando ci si sente minacciati è vicina la tentazione della violenza e non c'è conflitto più coinvolgente di quello



etnico o razziale o religioso, che subito forma fronti, schieramenti difficilissimi poi da riconciliare. Quindi credo che oggi uno dei grandi compiti di chiunque abbia voglia di un futuro amico sia proprio quello di diventare in qualche modo, nel suo piccolo, pontiere, costruttore di ponti del dialogo, della comunicazione interculturale o interetnica. Se non c'è comunicazione interculturale, credo che andiamo incontro a una Jugoslavia generalizzata, per dirla con un telegramma forse un po' pessimista, ma temo non lontano dalla realtà.

Quattro consigli per un futuro amico

Questi sono due aspetti che io volevo sottoporvi per un futuro amico. Vorrei adesso presentare brevemente quattro piccole modalità che possono aiutare in questo.

La prima riguarda la credibilità delle parole. Io credo che oggi ci sia pochissima fede, giustamente, nelle parole, perché è difficile distinguere la notizia dalla pubblicità, la realtà dalla fandonia, che se ripetuta autorevolmente e televisivamente diventa realtà essa stessa.

È credibile chi può dire: "Vieni e vedi"; è credibile chi ha un'esperienza da offrire alla quale ognuno può partecipare, che ognuno può condividere. Dove non c'è un "vieni e vedi", io sarei molto diffidente. In questo senso la televisione è un *vedi* sì, ma è un *vedi* mediato, tanto che non ha alcuna verifica possibile.

Il secondo criterio, lo chiamerei il "criterio dei cinque giusti" e

si rifà alla trattativa sulla distruzione di Sodoma e Gomorra. Vi ricorderete che Abramo tentò di non far distruggere Sodoma e Gomorra sostenendo che tanti giusti sarebbero morti nella catastrofe insieme ai malvagi. Allora cominciò una lunga trattativa; gli angeli dicevano: forniscici un elenco credibile di almeno cinque giusti, tirali fuori dei nomi, altrimenti non ci crediamo.

Penso che se non vogliamo diventare prigionieri delle nostre illusioni, almeno una minima verifica sui cinque giusti dovremmo farla; verificare se anche altri ritengono importanti le cose che a noi sembrano importanti e metterci assieme a loro, prima di andare a urlare in televisione.

Un'altra modalità per costruire un futuro amico e paritario è quello di concludere, magari anche formalmente, dei patti. Io credo che oggi ci siano molte forme di patto, molte forme di alleanza che possono essere concluse e che restituiscono dignità e giustizia anche a chi apparentemente è il ricevente. Pensate alla grandiosa esperienza di Emmaus, dove coloro che sono considerati da taluni "scarti umani" hanno imparato intanto a restituire dignità agli scarti, ai rifiuti, raccogliendoli, separandoli, riutilizzandoli, mettendoli in circolo, riguadagnando così dignità loro stessi.

Credo che oggi il modello dell'alleanza, del patto, di una reciprocità, sia non solo una condizione molto importante ma possa essere perseguita molto concretamente.

L'ultimo aspetto che oggi vedo molto sottovalutato riguarda la relazione tra Nord del mondo rispettivamente col Sud e con l'Est. Oggi chi è di sinistra è molto tifoso del Terzo Mondo; chi viceversa viene da una tradizione più di destra, è invece più attento all'Est perché è stato a lungo educato alla solidarietà con chi era oppresso dal comunismo.

Oggi rischiamo di riprodurre, anche dopo la caduta del comunismo, queste solidarietà su binari differenziati: o col Sud o con l'Est.

Parlando di alleanze, di patti, credo che sarebbe una buona strada da seguire che noi, nelle cose che facciamo, cercassimo di avere partner all'Est e al Sud, e che li facessimo anche conoscere tra di loro, perché spesso sono in competizione ed entrambi ci corteggiano.

Sono arrivato alla conclusione e vorrei tentare un riassunto, con una variazione su un motto molto conosciuto.

Voi conoscete il motto scelto dal barone De Coubertin per le moderne Olimpiadi, preso dall'antichità: il motto del *citius*, più veloce, *altius*, più alto, *fortius*, più forte, più potente. *Citius altius e fortius* era un motto giocoso: le Olimpiadi erano certo competitive, ma erano anche un gioco.

Oggi queste tre parole potrebbero essere assunte come quinta essenza della nostra civiltà e della competizione della nostra civiltà: sforzatevi di essere più veloci, di arrivare più in alto e di essere più forti.

Questo è un po' il messaggio cardine che oggi ci viene offerto. Io vi propongo il contrario, vi propongo il *lentius*, *profundius* e *soavius*, cioè di capovolgere ognuno di questi termini: più lenti invece che più veloci, più in profondità, invece che più in alto e più dolcemente o più soavemente invece che più forti, con più energia, con più muscoli, insomma più roboanti. Con questo motto non si vince nessuna battaglia frontale, però forse si ha il fiato più lungo.



Alcune buone ragioni che rendono l'Unione europea desiderabile

Bisogno d'Europa

Il sogno dei nostri padri fondatori di un'Europa libera e unita, garanzia dei diritti umani e di cittadinanza, ha sconfitto i totalitarismi e ha permesso un lungo periodo di pace. La costruzione europea rappresenta un'inedita esperienza di integrazione economica e sociale nel suo spazio di libera circolazione di cinquecento milioni di persone. La convivenza in Europa è esempio unico di incontro di popoli nel rispetto della diversità delle loro culture, tradizioni e identità nazionali. Dobbiamo essere più europei per essere più radicati nel nostro territorio, ed essere più radicati nel proprio territorio per essere più europei. È grazie alla sovranità europea che riusciremo a difendere le nostre sovranità nazionali. Il rilancio della proposta europea deve basarsi sulla politica come esperienza di relazione e di governo dei beni comuni. Le sfide che abbiamo di fronte, la globalizzazione, i cambiamenti climatici, la sicurezza comune, impongono un rinnovato impegno nel coordinamento e nell'integrazione tra paesi membri. Un Parlamento europeo con più poteri e una Costituzione europea sono fondamentali per quel processo di coesione che porterà agli Stati Uniti d'Europa.

Europa sorella alla natura

Il vecchio continente contribuisce all'eccesso dei consumi mondiali di natura. Consumiamo più velocemente della capacità naturale degli ecosistemi di rigenerarsi. Questa voracità umana è diventata insostenibile. Per contribuire a contrastare il cambiamento climatico dobbiamo costruire un'Europa che abbandoni le fonti fossili a favore delle energie rinnovabili. Attraverso l'azione comune europea possiamo avere la forza per "raddrizzare lo sviluppo impazzito verso una civiltà ospitale, sostenibile" (Langer, 1994). Abbiamo bisogno di un grande piano europeo di manutenzione e di cura dell'esistente, di estensione delle aree protette, di rispetto per le biodiversità. Dobbiamo impegnarci a fondo per accelerare la messa in opera degli obiettivi della Conferenza sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite e delle direttive dell'Ue in campo ambientale, per un futuro con meno plastica e più materia organica, meno "usa e getta", più rigenerazione e riuso.

Europa amica al resto del mondo

L'Europa deve parlare al mondo con una sola voce. L'Europa deve diventare una potenza di pace, con una politica di difesa capace di definire nuovi strumenti di sicurezza, prevenzione, mediazione e risoluzione dei conflitti. È necessario arrivare alla creazione di un unico esercito europeo così come di un corpo civile di pace che sappiano agire in un quadro multilaterale e in dialogo con l'Onu. L'Unione europea deve assumere un ruolo di primo piano in tema di disarmo e di non proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Per l'Europa è inoltre prioritaria una nuova alleanza con l'Africa, un percorso di incontro e confronto che superi i legami di dipendenza postcoloniali in favore di un rapporto più paritario e di una nuova politica di cooperazione. Va definita una politica europea in materia di asilo e migrazione lungimirante e globale, fondata sulla solidarietà e sulla legalità, capace di offrire canali sicuri a chi fugge, ma anche meccanismi di ingresso per lavoro, per esempio istituendo permessi temporanei per la ricerca di occupazione.

Europa casa comune

Gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 dell'Onu devono diventare programma di governo dell'Unione, che dovrà promuovere una transizione ecologica verso un modello economico socialmente sostenibile e desiderabile: serve un'Europa capace di stimolare lo sviluppo, ma anche di mettere in campo azioni di solidarietà e di sostegno sociale su base europea; un'Europa che sappia valorizzare e tutelare chi produce, commercia e utilizza i prodotti all'interno di una filiera sana e tracciabile, con particolari garanzie per le economie di vicinato. Solo un'Europa unita e sovrana, dotata di una propria politica monetaria e fiscale, potrà arginare gli effetti deleteri della globalizzazione attraverso la regolazione dei mercati, con politiche di riduzione delle disuguaglianze e di tutela del lavoro e dell'occupazione. Il rafforzamento dell'unione politica e la disponibilità di un bilancio proprio dell'Ue sono fattori essenziali per avanzare in questa prospettiva di un'Unione capace di proteggere i suoi cittadini.

L'Europa sarà sociale o non sarà

L'Europa, forte della sua tradizione di welfare universalistico, deve rimettere al centro la questione sociale, condizione irrinunciabile per uno sviluppo economico giusto e sostenibile. Il progetto di integrazione va rilanciato attorno a un quadro sociale "minimo" che garantisca a tutti i cittadini dell'Unione un reddito minimo, un salario minimo e un sistema comune di gestione della disoccupazione. Già nel Manifesto di Ventotene, nel descrivere la futura Europa solidale i padri fondatori avevano previsto uno "ius existentiae", un reddito di esistenza che avrebbe emancipato i cittadini europei dalla miseria e dallo sfruttamento. Le istituzioni europee e gli stati membri devono far proprie le raccomandazioni del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) che prevede: uguaglianza di opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione, con particolare attenzione all'impatto delle nuove tecnologie sulle condizioni di lavoro e sull'occupazione.

Europa delle città e delle campagne

Le città sono il cuore della liberazione dall'uso privato di beni e servizi per una con-

divisione pubblica e comunitaria. Le città, oggi protagoniste nella sfida dell'accoglienza e del rispetto della diversità, possono condurre una battaglia cruciale contro la disuguaglianza e per un municipalismo democratico e vicino ai cittadini. Le città sono luogo di resilienza ai cambiamenti climatici, attraverso piani di adattamento, risparmio energetico, rigenerazione degli edifici, foreste urbane, una forte e strutturata offerta di trasporti pubblici e utilizzo di mezzi a emissioni zero. L'Europa deve al contempo promuovere il ripopolamento di campagne, colline e montagne, sostenendo tutte quelle esperienze che stanno contribuendo al mantenimento in vita di comunità e territori a rischio di abbandono.

Educare alla cittadinanza europea

Il concetto di cittadinanza europea si sostanzia in una pluralità di appartenenze. Essere cittadini d'Europa non significa rinunciare alle peculiarità nazionali e regionali. Pluralismo, tolleranza, giustizia, solidarietà e non discriminazione sono valori e patrimonio comune degli Stati membri, come sancito dal Trattato di Lisbona. Un servizio civile europeo per giovani e adulti, nei campi della cultura, dell'assistenza, dell'accoglienza, del volontariato ambientale, può essere un volano di nuova cittadinanza. Il progetto Erasmus esteso agli apprendisti e ai giovani lavoratori, con borse per vivere, studiare e lavorare in un altro paese europeo, favorirà ulteriormente l'integrazione dei cittadini europei. La costruzione di una dimensione europea dell'educazione, che ha tra i suoi pilastri la formazione permanente (*long-life learning*), è un processo dinamico alla cui base ci sono la coscienza e il rispetto del pluralismo e delle diversità.

Europa dei diritti e dei doveri

Se un diritto viene tolto anche a uno solo, viene tolto a tutti. I diritti fondamentali contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono trovare piena cittadinanza in Europa. L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La tutela delle minoranze culturali, religiose e linguistiche è antidoto ai fenomeni separatisti e alle tensioni oggi presenti in alcuni stati europei. L'Unione contribuisce allo sviluppo di questi valori comuni e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento. Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.