

La scommessa dell'Europa globale

**lo Spazio
della Politica**

Lo Spazio della Politica nasce nel 2005 all'interno delle mura dell'Università Vita - Salute San Raffaele di Milano - nella Facoltà di Filosofia voluta e fondata da Massimo Cacciari - da un'idea di Moris Gasparri, Alessandro Aresu e Matteo Scurati. L'idea originale prevede la creazione di incontri di studio, aperti al pubblico e soprattutto ai giovani, incentrati su temi a metà tra riflessioni culturali e sfide politiche. Da questo impegno nasce una collaborazione con diversi centri di ricerca e riviste politiche (la Casa della Cultura di Milano, la Fondazione Italianieuropei, la Fondazione Gianni Pellicani di Venezia, Limes) ed uno stretto sodalizio umano e culturale con Guido Rossi, nostro docente all'Università San Raffaele, e con Lucio Caracciolo, direttore di Limes.

Nel gennaio del 2008 prende avvio la nuova fase del nostro progetto, con la creazione del sito www.lospaziodellapolitica.com. Il motivo ispiratore che anima gli interventi e gli articoli che potete trovare al suo interno è quello di riflettere attorno all'idea di "politica globale". Comprendere l'evoluzione degli scenari economici e geopolitici internazionali è infatti un compito indispensabile della nostra epoca. L'idea è di provare a farlo riuscendo ad unire l'attenzione alla cronaca con riflessioni più approfondite. Una particolare attenzione è dedicata agli eventi del processo d'integrazione europea: l'Europa è infatti una delle "stelle polari" della nostra passione politica.

Questo sguardo sul mondo vuole essere anche un modo per affrontare da un'angolatura diversa le vicende del nostro Paese. Crediamo che la relazione con gli orizzonti della politica globale serva alla politica italiana per uscire dalla povertà di un dibattito pubblico dove le piccole questioni nazionali spesso trovano più spazio dei grandi temi dell'agenda europea e globale. Temi che, al contrario, investono ed investiranno sempre di più i destini politici del nostro Paese.

Per finire, il network di giovani studiosi e ricercatori che anima gli interventi di questo sito è rigorosamente "under 30". Dietro all'idea di "politica globale" vogliamo infatti rivendicare un sano protagonismo generazionale, portatore di contenuti e non di banali motivazioni anagrafiche.

Alessandro Aresu è nato a Cagliari nel 1983. Ha studiato con Enzo Bianchi, Massimo Cacciari e Guido Rossi. Si è laureato con quest'ultimo, con una tesi sulle teorie filosofiche del capitalismo. Ha partecipato alla costituzione del PD sardo. Scrive regolarmente per La Nuova Sardegna e collabora con Abitare e con Limes. È stato coordinatore scientifico di Festarch - il festival internazionale di architettura della Sardegna - e sta curando la prima edizione di "The Irony of the American History" di Reinhold Niebuhr per Bompiani. Ha curato, con Matteo Scurati, il libro di G. Rossi, "Perché filosofia", San Raffaele Editore, Milano, 2008.

Alessia Centioni è nata nel 1985. Laureanda in Scienze politiche a "La Sapienza" di Roma, è interessata allo studio della politica internazionale ed europea. Ha svolto uno stage presso il Parlamento Europeo di Bruxelles nel 2007 occupandosi di diritti umani, sviluppo e relazioni esterne dell'UE.

Rossana Deplano è nata a Lanusei (Og) nel 1982. Nel 2007 ha conseguito la laurea in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Cagliari, discutendo una tesi dal titolo "La dimensione costituzionale della protezione dei diritti umani nell'Organizzazione mondiale del commercio". È cultore di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea presso la stessa Facoltà. Attualmente è candidata per un dottorato di ricerca in diritto internazionale presso la Brunel University West London. Nel 2008 ha curato la pubblicazione del libro celebrativo dei sessant'anni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Costituzione italiana e dello Statuto speciale di autonomia della Sardegna, "I diritti delle persone dentro e fuori i confini costituzionali. Sessant'anni di diritti dell'uomo", Carocci, Roma, 2008. Tra le attività non accademiche, è socio fondatore e membro permanente (Board, Legal Dept.) dell'organizzazione non governativa "Shimanto".

Moris Gasparri è nato a Jesi (An) nel 1984. Si è laureato in filosofia nel settembre 2008 presso l'Università San Raffaele di Milano, con una tesi dal titolo "Le Autorità indipendenti nella crisi dello Stato e della democrazia", relatore Guido Rossi. Collabora con Limes e la Fondazione Italianieuropei.

Raffaele Mauro è nato a Chieti nel 1980. Laureato in Economia, ha conseguito il Ph.D. presso l'Università Bocconi e svolge attività di ricerca nell'ambito del sistema Confindustria. In passato ha collaborato con l'edizione italiana di Harvard Business Review, l'Unione Industriali di Varese, l'Unione Industriali di Pescara e la direzione amministrativa di Industrie ILPEA S.p.a. E' stato studente residente del Collegio di Eccellenza di Milano ed ha svolto esperienze di studio presso la London School of Economics, l'Harvard Business

School e l'Universidad de Cantabria. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche dell'innovazione, i public affairs e l'economia politica internazionale.

Matteo Minchio, milanese, classe 1983, è laureato in Relazioni Internazionali a Milano, dove ha realizzato una tesi curata da P.S. Graglia sulla Costituzione Europea e Bologna e dove ha svolto un lavoro su Jacques Delors a cura dello storico Pombeni. Studioso di questioni europee, ha lavorato al Parlamento di Bruxelles nel 2007 e compiuto diverse esperienze nel 2008, a Vienna (Missione Italiana OSCE), Milano (tra l'altro team Europe Direct) e Parigi. Dall'aprile 2009 lavora a Bruxelles presso la rivista Europe's World, spazio di confronto e pubblicazione per le idee di think tank e accademici di tutta Europa.

Caterina Pikiz G., nata a Trieste, il 30 luglio 1985. Laureata in Interculturalità – Esperto delle Relazioni Economiche e Culturali Mediterranee (cl. 14), presso l'Università di Trieste. Ha studiato presso l'Università Autonoma de Madrid, l'Università di Damasco, l'Institut de Sciences Politiques de Paris e la Georgetown University (IIPES). Attualmente è iscritta alla LUISS Guido Carli, presso la facoltà di Giurisprudenza (ciclo unico – profilo internazionale).

Matteo Scurati è nato a Milano nel 1981. Si è laureato in Filosofia teoretica (laurea triennale), con una tesi dedicata a Schelling, con Massimo Donà. La tesi ha visto la pubblicazione per l'editore Alboversorio con il titolo "Pensare l'identità. Da Schelling a Severino". Si è laureato in Filosofia del Diritto (laurea specialistica) sotto la guida di Guido Rossi con una tesi dal titolo "Hans Kelsen e la logica del potere" presso l'Università Vita - Salute San Raffaele. Ha collaborato con Alessandro Aresu e con lo stesso Rossi alla scrittura del libro "Perché filosofia". Scrive sulle pagine di Limes. Collabora con la Fondazione ItalianiEuropei.

Matteo Silvestrelli è nato a Jesi il 29/09/1982. Si è laureato in scienze ambientali nel febbraio 2008 presso l'Università di Urbino con un lavoro di tesi volto ad individuare le emissioni di anidride carbonica generate dal trasporto degli alimenti. Da Marzo 2008 a Giugno 2008 ha frequentato il corso di "Energy Professional" organizzato dal Dip. di Ingegneria Meccanica dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, direzione Ricerca e Sviluppo. Attualmente frequenta il Master Ridef - Energia per Kyoto - presso il Politecnico di Milano

Presentazione: perché questo documento	p. 11
---	--------------

Introduzione: l'Europa e la crisi	p. 17
--	--------------

Italia, Europa	p. 25
-----------------------	--------------

L'Europa è molto più che una semplice macchina burocratica o economica. È una comunità di diritto di cui i cittadini devono essere resi consapevoli. L'Italia ha sempre rivendicato lo status di paese fondatore dell'integrazione europea. Oggi però l'uropeismo italiano è in profonda crisi, come mostrano le recenti rilevazioni di Eurobarometro. Una sfiducia originata dai ritardi delle istituzioni europee nel dotarsi di una capacità decisionale efficace, ma anche dalle colpe della classe dirigente nazionale. La politica italiana tratta l'Europa con superficialità: snobba il Parlamento Europeo, spreca i fondi comunitari, è in ritardo nell'applicazione del diritto UE. I dati riportati nel documento fotografano in maniera nitida questa realtà. Lo Stato italiano non svolge questa missione e perciò all'Italia rimane la retorica di un europeismo da reinterpretare. Proponiamo perciò sei idee per invertire la rotta, a cominciare dal modo attraverso cui i partiti politici nazionali possono e devono interpretare le candidature al Parlamento Europeo in vista dell'appuntamento elettorale di giugno.

Un'Europa di chi? E per cosa?	p. 26
-------------------------------	-------

L'uropeismo italiano: un esame critico	p. 31
--	-------

La rappresentanza italiana nel Parlamento Europeo: un impegno mancato	p. 35
---	-------

I fondi europei: un'opportunità spesso sprecata	p. 39
---	-------

Il recepimento del diritto comunitario: Italia maglia nera in Europa	p. 42
--	-------

Sei modi per invertire la rotta	p. 44
---------------------------------	-------

L'Europa magnete del talento: le politiche della conoscenza	p. 47
--	--------------

Il futuro dell'Europa è legato alla capacità del continente di attrarre competenze e spirito creativo, diventando un "magnete per il talento" su scala planetaria. Il successo non è scontato: nel bene e nel male, l'attuale crisi economica amplifica lo spettro dei futuri possibili. L'Europa dovrà scommettere sulle leve strategiche di lungo termine, con investimenti e politiche coraggiose, altrimenti sarà esclusa dalla nuova configurazione del potere globale.

Il valore strategico del talento: una lettura storica	p. 49
Il valore strategico del talento: il contesto attuale	p. 50
Gli scenari	p. 52
Le conseguenze politiche	p. 56
L'Italia nella crisi globale	p. 58

Clima ed energia: la carta verde dell'Europa **p. 61**

L'aumento della temperatura globale e della dipendenza energetica dell'Europa sono le conseguenze principali di un indiscriminato sfruttamento dell'energia causato dalla riduzione progressiva del suo costo. L'Europa, tramite piani strategici e strumenti attuativi, ha la volontà di consolidare il suo ruolo di leader nella lotta ai cambiamenti climatici e nell'incremento dell'*energy independence*, consapevole anche del grande potenziale occupazionale, e quindi economico, dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili.

Il quadro generale	p. 62
La strategia europea	p. 64
La strategia italiana	p. 69

Migrazioni internazionali: Italia ponte per l'Unione **p. 75**

A partire dagli anni '70, la popolazione immigrata regolarmente soggiornante in Italia è raddoppiata ogni dieci anni. Da qui al 2050 ci aspettiamo per l'Europa un decremento di 70 mln di abitanti (immigrazione « corrente » già inclusa), e per l'Africa un incremento di più di un miliardo di persone : né un sistema di entrate per quote a livello nazionale, né delle formule di « immigrazione zero », nazionali e/o comunitarie, rappresenteranno delle soluzioni. L'Italia ha bisogno dell'Europa, poiché ha bisogno di affrontare la questione a livello europeo. Se è vero che non potremo mai cambiare collocazione geografica, è altrettanto vero che è possibile modificare strategie politiche, convertirle cioè in risposte efficaci. Se è vero che non potremo mai cambiare collocazione geografica, è vero che si delinea necessario un impegno condiviso per usare le nostre peculiarità come vantaggio. Il testo offre una panoramica dell'Italia e dell'Unione europea, attraverso le lenti del fenomeno migratorio, promuovendo degli spunti per l'attuazione di risposte sostenibili, concretizzabili in politiche da promuovere a livello nazionale ed europeo.

Quadro internazionale e specificità italiana	p. 76
Sicurezza e giustizia	p. 78
Interventi e strumenti comunitari	p. 80
Insufficienza degli interventi italiani	p. 81
L'Italia in Europa	p. 83
L'Italia con l'Europa	p. 85
L'Italia per l'Europa	p. 86

Sicurezza europea e politica estera comune **p. 89**

Il tema della sicurezza europea è tra i più travagliati all'interno dell'Unione. Lo storico rapporto NATO - UE e il recente allargamento sono, probabilmente, i due nodi da sciogliere. Il testo offre in questo senso una rilettura storica del processo di integrazione. Ma il tema della sicurezza non può solo essere declinato nella forma di un esercito comune. Per quanto questo rappresenti uno strumento fondamentale, esso rimane uno strumento. Per l'Europa è necessario costruire aree di influenza autonome, aree dove cercare di raggiungere i propri obiettivi in forma autonoma rispetto vecchi e, forse, nuovi alleati. Il testo si concentra su due scenari possibili, quello est europeo e quello mediterraneo.

Back to the future	p. 100
Gli scenari possibili	p. 104

Università di Harvard, 29 ottobre 2020 **p. 111**

Nel 2020 il progetto europeo si è lasciato alle spalle una grave crisi economica e politica. Il problema dell'Europa, tuttavia, si presenta in termini molto simili a quelli della fine della decade precedente, e ha a che fare con la necessità di reinventarsi e di trovare nuovi traguardi. Ma l'Europa del 2020 agisce ormai già da "potenza globale".

Bibliografia **p. 121**

presentazione

perché questo documento

Il documento che presentiamo in queste pagine è il frutto di un lavoro collettivo che abbiamo voluto realizzare in vista delle elezioni europee del 6 e 7 giugno prossimi. Molta retorica verrà spesa per celebrare questo appuntamento. Quest'anno cade infatti il trentennale dell'introduzione del suffragio diretto nell'elezione dei rappresentanti nazionali al Parlamento Europeo. Una retorica degnissima, perché quel passaggio rappresenta tuttora un episodio importante nella storia del processo d'integrazione, soprattutto da un punto di vista simbolico. Fatte le istituzioni, ora diamo vita alla nuova cittadinanza europea: questo il messaggio ancora valido trasmesso da quella scelta. Tuttavia, è un fatto risaputo, le elezioni europee spesso si trasformano in qualcosa d'altro rispetto a questi nobili presupposti, divenendo l'occasione per una mera misurazione dei rapporti di forza tra i partiti politici nazionali. Quasi mai, tra le contese interne, c'è spazio per una discussione politica che abbia al suo centro l'Europa, i diversi modi di intenderne il ruolo ed il funzionamento, gli strumenti e le politiche. Questa è una verità ancora più stringente nel caso italiano. Da qui, dal

bisogno di contrastare questa tendenza, nasce dunque l'idea di questo documento. Il nostro interesse per l'Europa, sia sotto il profilo dell'attualità politica che sotto quello di studio, è da sempre una delle stelle polari di quello "spazio della politica" che stiamo cercando di costruire con le nostre riflessioni e le nostre analisi. Ora abbiamo voluto compiere un passo ulteriore, raccogliendo le nostre idee sul tema e provando a dar loro forza all'interno del dibattito politico italiano.

Pur se molti nel nostro paese continuano ad ignorarne le sembianze, l'Europa esiste. Esistono le sue regole, esistono le sue istituzioni, esistono le sue politiche, in un quadro ancora in completo divenire. Addirittura la storia del processo d'integrazione è diventata in questi anni una disciplina accademica, e così l'analisi degli aspetti particolari - economici, giuridici, politici - che costituiscono la fisionomia concreta dell'attuale Unione Europea. Tuttavia, il nostro non sarà un documento accademico o specialistico, bensì politico, che proverà ad analizzare da un punto di vista generale questo tema calandolo nelle vicende della storia attuale e di quella

futura. Una sfida ambiziosa, che ci deriva da una precisa responsabilità generazionale. Avvertiamo infatti una sensibilità maggiore nei confronti dell'Europa rispetto alle generazioni che ci precedono, visto che le nostre esperienze di vita e quelle dei nostri coetanei riferiscono in maniera immediata e naturale all'orizzonte europeo. È ormai diventato un riferimento banale ed abusato, ma giova ricordarlo in questo contesto: la nascita del progetto Erasmus,

forse il maggior successo simbolico ottenuto dalle istituzioni europee nell'ultimo trentennio, risale al 1987, quando tutte le persone che hanno collaborato alla redazione di questo documento erano nate da

qualche anno. Ma non è su questi aspetti "sentimentali" che vogliamo rivendicare il nostro contributo generazionale. La vera sfida è rendere questo europeismo "inconsapevole" responsabile dal punto di vista politico. Per farlo, cercheremo di esplicitare in maniera chiara quale idea di Europa possa e debba rappresentare la direzione futura del processo d'integra-

zione. Partiremo dall'attualità, da una crisi dell'economia globale che apre interrogativi difficili sulla capacità di risposta unitaria dell'Europa e di tenuta delle sue regole economiche. Ma la crisi non durerà in eterno, e bisogna pensare già da ora come ne uscirà il progetto europeo, avendo chiaro un orizzonte strategico. Per questo motivo la parte finale di questo documento contiene un'originale e provocatoria riflessione di scenario sull'idea di Europa

“Ma la crisi non durerà in eterno, e bisogna pensare già da ora come ne uscirà il progetto europeo, avendo chiaro un orizzonte strategico”

come attore globale e sull'Europa come possibile "example power". L'Europa che abbiamo di fronte è infatti radicalmente cambiata da quella che avevano in mente i padri fondatori sessant'anni fa. Solo

oggi, ad esempio, cominciamo a scoprirla nella sua proiezione globale, non solo per l'allargamento che ha portato negli ultimi anni a 27 il numero dei suoi Stati membri, ma perché negli ultimi anni sono mutati gli scenari internazionali, è mutata la geografia della globalizzazione e dei suoi attori. L'Europa sarà sempre di più in futuro lo spazio attraverso il quale ci relazionere-

mo con le altre realtà e potenze del mondo globale, sia sul piano economico che su quello politico. Bisogna quindi capire quale sarà la natura di questa relazione, se lo spazio europeo saprà guadagnare una sua centralità oppure sarà destinato ad un lento declino.

Un'Europa attore globale ha bisogno di politiche globali. Il nostro documento, seguendo vari approcci disciplinari, sarà quindi composto da varie voci in cui cercheremo di analizzare alcune tematiche strategiche per la definizione di questo obiettivo: le politiche della conoscenza e la creazione di un polo europeo della ricerca, le politiche ambientali ed energetiche, l'immigrazione e la cittadinanza europea, la politica estera e di sicurezza, le riforme istituzionali. Tutte questioni che corrispondono a nomi, sigle o eventi ormai divenuti comuni nell'opinione pubblica e nel dibattito politico europeo: l'agenda di Lisbona, il pacchetto 20-20-20, l'accordo di Schengen, la PESC. Questi riferimenti obbligati rappresenteranno dunque la base di partenza da cui poi allargare gli orizzonti della nostra riflessione. I temi appena elencati infatti riguardano sì l'agen-

da presente, ma soprattutto quella futura dell'Unione Europea. Per questo motivo presteremo particolare attenzione alla definizione degli scenari strategici di queste tematiche: è proprio sulla capacità di tradurre in pratica questi obiettivi che si misurerà l'ambizione europea di giocare un ruolo davvero "esemplare" a livello globale.

Le idee raccolte in questo documento sarebbero state astratte se non avessimo preso l'Italia come punto di partenza del nostro sguardo sull'Europa del futuro. Alla base di questo documento c'è infatti una profonda insoddisfazione per il modo in cui il nostro paese - le sue principali forze politiche, le sue classi dirigenti, il mondo dell'informazione e della cultura - guarda oggi all'Europa. Alla retorica europeista sull'Italia paese fondatore del progetto d'integrazione, ormai sempre più sbiadita, corrisponde nei fatti una sostanziale indifferenza per le vicende europee. L'Europa sembra essere un tema minoritario ed in fondo irrilevante nell'opinione pubblica italiana. Certo, la crisi del sentimento europeo ha anche e soprattutto motivazioni esterne, che chiamano in causa i ritardi

nell'approvazione delle riforme istituzionali, la scarsa "prossimità" delle istituzioni comunitarie e soprattutto l'assenza di una leadership europea in grado di indicare una direzione precisa ed univoca. Non possiamo continuare però a prenderci in giro. Tutti ci rivolgiamo all'Europa, per invocarla o denigrarla, come se l'Europa fosse qualcosa di esterno e di estraneo. E invece no, dobbiamo cominciare a guardare all'orizzonte europeo come parte determinante dell'orizzonte italiano, ed è questo il motivo per cui all'interno del documento abbiamo voluto dedicare una voce specifica proprio al tema del rapporto Italia-Europa. L'Europa nasce dalla volontà pattizia dei suoi Stati membri, tra cui appunto il nostro, e gli Stati continuano ad essere un elemento centrale della politica europea e dell'architettura istituzionale dell'Unione. Non solo. Un numero sempre più elevato di politiche nazionali trova oggi la sua definizione in sede comunitaria, coinvolgendo anche il Parlamento Europeo in un inedito protagonismo. Ancora, i fondi europei per lo sviluppo da molti anni coinvolgono direttamente le regioni ed i territori del nostro paese, rendendo l'Europa un tema patrimonio di

tutti e non solo delle burocrazie centrali degli Stati. Perciò analizzare la prospettiva italiana sull'Europa diventa un compito fondamentale ed imprescindibile, soprattutto in vista dell'appuntamento elettorale di giugno che rinnoverà proprio la nostra rappresentanza parlamentare a Bruxelles e Strasburgo. Da qui l'importanza di discutere del profilo e dell'autorevolezza della rappresentanza italiana al Parlamento Europeo, di valutare e discutere le scelte effettuate dalle nostre forze politiche in sede europea, di valorizzare le competenze italiane nei livelli di governo comunitari, di analizzare la spesa dei fondi comunitari compiuta dai nostri attori istituzionali. È una battaglia culturale, prima che politica, che nel nostro piccolo vogliamo rilanciare con questo documento. Ecco perché nei vari scenari delle politiche globali prima elencate si farà riferimento al possibile ruolo dell'Italia dentro questi contesti. Perché la battaglia per un europeismo rinnovato è anche e soprattutto una battaglia per cambiare una delle tante cose che non vanno dell'Italia attuale.

introduzione

**l'Europa e
la crisi economica**

Se prendiamo in considerazione due analisi di politica internazionale del 2008, e cioè *Il mondo post-americano* di Fareed Zakaria e *I tre imperi* di Parag Khanna, vi troviamo opinioni contrastanti sul futuro del progetto europeo. Per quanto riguarda Zakaria, nel suo testo l'Europa è il vero perdente dell'ascesa degli "altri" dall'Occidente che fonda il mondo post-americano. Il libro di Zakaria è in realtà un inno al sogno americano e un elenco di motivazioni per cui il progetto americano non è destinato a un completo ridimensionamento nello scacchiere geopolitico, ma piuttosto all'adattamento al nuovo, inevitabile scenario di ascesa dell'Asia. Gli Stati Uniti, a detta di Zakaria, possiedono le potenzialità per un tale adattamento, seppure nell'incerta transizione di un'era multipolare. Al contrario, l'Europa non ha queste potenzialità, tecnologiche, militari, demografiche. Malgrado gli obiettivi di Lisbona, per metterla nel modo più semplice possibile, l'Europa non ha né Harvard né la Silicon Valley né il Pentagono. Perciò subirà sicuramente il morso della storia, tantopiù se non riuscirà ad affrontare la sfida demografica, il che è possibile soltanto con l'in-

tegrazione delle popolazioni musulmane che premono ai suoi confini. Ne Il mondo post-americano, l'Europa appare quindi un attore sottopopolato (in uno scenario in cui la popolazione diventa sempre più un fattore determinante per ogni potenza statale e regionale) e, in definitiva, un attore di secondo piano. Questa visione pessimistica dell'Europa deve essere presa sul serio da ogni analisi che vuole sottolineare le potenzialità della scommessa del progetto europeo, quale quella presentata in questo documento.

Parag Khanna (utilizzando a volte argomenti poco rilevanti, come il maggiore impatto del Financial Times rispetto al New York Times, in cui l'Europa evidentemente c'entra ben poco) ritiene invece che Stati Uniti, Cina ed Europa siano i tre imperi del XXI secolo. La geopolitica dei "tre imperi" si fonda su diversi presupposti: l'Europa è un impero perché riesce a raccogliere "consenso" a partire dalle sue norme e dalle sue politiche, e tale consenso genera potere. Il presente e il futuro dell'impero europeo viene descritto da Khanna attraverso una narrazione simbolica, per cui Bruxelles è una nuova Roma e

per cui è fondamentale non solo la politica di vicinato, ma l'effettiva capacità di includere altri stati (suggerisce esplicitamente che la superpotenza europea divenga una superpotenza euroturca). La possibilità dell'effettiva influenza di un impero europeo si fonda, secondo Khanna, sulla capacità dell'Europa di trasformarsi a seconda delle esigenze storiche e geopolitiche, di essere una "transformative power" in grado di adattare le sue priorità agli interessi dei nuovi stati membri. Questa visione è in un certo senso superficiale perché affida le sue speranze a una sorta di allargamento indefinito, ma allo stesso tempo rappresenta uno scenario possibile nel caso di un maggiore coinvolgimento europeo nella politica globale.

All'inizio del 2009, queste considerazioni vanno drasticamente ripensate nella discontinuità storica della crisi. L'Europa è pienamente coinvolta in questa crisi, una crisi economica di natura globale, strutturale e difficilmente risolvibile nel breve termine. Viviamo una fase storica che

“la crisi finanziaria, produttiva e commerciale che il mondo sta attraversando costringerà la UE ad affrontare le ragioni di fondo della sua esistenza”

scuote le attuali configurazioni di potere: alcune componenti dell'equilibrio politico ed economico che ha organizzato il mondo negli ultimi decenni raggiungeranno i loro limiti di stabilità e, in alcuni casi, verranno spezzate. L'attuale crisi finanziaria, la più profonda da quella del 1929, rappresenta un punto di discontinuità fondamentale: sarà ricordato come uno dei grandi eventi che hanno caratterizzato la nostra fase storica, allo stesso modo

del 1989 e dell'avvento di Internet. Come altri periodi di instabilità strutturale occorsi in passato, ad esempio negli anni '30 e negli anni '70 del Novecento, la crisi potrebbe costituire un punto di svolta,

portando alla nascita di nuove strutture ideologiche ed istituzionali capaci di governare l'equilibrio da essa generato. Si tratta anche di una fase dove l'Europa potrà trovare la possibilità di ripensare il suo modello di crescita: la crisi finanziaria, produttiva e commerciale che il mondo sta attraversando costringerà l'Unione Europea ad affrontare le ragioni di fondo

della sua esistenza. Quale sarà la sua missione in un contesto profondamente diverso dall'ordine scaturito dalla II Guerra Mondiale e dalla fase di egemonia degli Stati Uniti? Quali saranno i suoi obiettivi strategici in un mondo dove l'equazione del potere globale sarà configurata in modo differente rispetto a quello attuale? Queste domande intendono porre la

questione della crisi non soltanto in senso economico, ma anche in un'ottica politica e strategica.

La crisi, nel momento in cui è riconosciuta come tale, ridefinisce la missione dell'Europa e approfondisce le sue stesse prospettive. Una tale definizione strategica può avvenire in tre tappe fondamentali:

1. Riconoscimento della crisi

2. Strategia sul capitalismo europeo

3. Potenzialità e politiche di regolamentazione

Il primo passo, a questo proposito, è il riconoscimento del carattere sistemico e strutturale della crisi economica e finanziaria. È il riconoscimento di una sfida epocale che mette veramente alla prova il progetto europeo, sia in positivo sia in negativo. Nell'autunno 2008, la leadership europea ha mostrato – pur con diversi gradi di consapevolezza – di prendere sul serio il problema. Per esempio, nella sua conferenza all'Università Bocconi di Milano il 31 ottobre 2008, José Barroso ha sottolineato questo punto, aggiungendo tra l'altro che “non esiste un'autostrada nazionale per uscire da questa crisi, le no-

stre economie sono troppo interconnesse”. Una volta riconosciuta la serietà della crisi, l'unica soluzione può venire da un coordinamento europeo che sia parte integrante di un coordinamento globale e che su questo stesso piano globale possa esercitare effettivamente una “forza esemplare”. Ciò non toglie che il pericolo esiste ed è concreto. Riguarda in particolare i cosiddetti PIGS (Portogallo, Italia o Irlanda – secondo la variante per ovvi motivi preferita nel nostro Paese -, Grecia, Spagna) e i Paesi dell'Est, ma in realtà nessuna economia europea può darsene immune. Una risposta timida si può tradurre

in una divisione, prima informale e poi informale, tra i Paesi europei. In definitiva, la crisi può anche condurre a un'assenza di coordinamento tra i Paesi più influenti a partire da una leadership che viene esercitata soltanto sul piano nazionale. È il caso di insistere ancora sulla scelta epocale dell'Europa in questo contesto, perché il processo di integrazione (e in particolare il suo approfondimento) verrebbe frenato, forse in maniera decisiva, da ogni ritorno al protezionismo in una prospettiva che è stata definita di "deglobalizzazione" e che, peraltro, è in aperto contrasto con i valori fondanti dell'Europa stessa.

Ciò detto, come è possibile "governare" questo processo? Veniamo perciò al secondo passo, che deve essere sia pratico sia teorico e ha a che fare con un ripensamento della stessa "specialità" europea, del cosiddetto modello di capitalismo europeo. La prima osservazione strategica è, ancora una volta, il riconoscimento di una non-immunità dell'Europa rispetto alla crisi. Da un certo punto di vista, la sua ampiezza e gravità tende a sfatare alcuni modelli del capitalismo europeo. La stessa "varietà del capitalismo" continentale,

pur nelle sue differenze interne, ha corrisposto a una logica di interconnessione e di finanziarizzazione che non l'ha resa affatto immune dalla crisi. Ciò si nota in particolare per quanto riguarda il sistema bancario, con l'effetto a cascata dalla crisi del credito all'economia reale. D'altra parte, la varietà del capitalismo europeo esiste, perlomeno come caratteristica culturale: i suoi effetti sono i più disparati. Nel numero di gennaio/febbraio 2008 Foreign Policy ha pubblicato una critica della "filosofia del fallimento" dell'approccio europeo al capitalismo. Stando all'analisi di Foreign Policy, gli studenti europei, in particolare francesi e tedeschi, venivano indottrinati secondo un concetto di economia che accentuava il lato oscuro della globalizzazione e che faceva crescere i giovani con una fame di regolamentazione e di scetticismo per il sistema finanziario globale. Un anno dopo, è evidente come la supposta "filosofia del fallimento" a cui Foreign Policy imputava il ritardo della crescita europea sia stata ampiamente superata dal fallimento concreto di un'altra filosofia. Qual è allora il punto? Il punto è che oggi è interesse dell'Europa non nascondere, ma piuttosto approfon-

dire ulteriormente questo dossier. Come è stato autorevolmente osservato da Guido Rossi, l'esperimento europeo (in particolare nella tradizione socialdemocratica) si è risolto in una particolare versione di *Capitalismo, socialismo e democrazia* alla maniera di Schumpeter. Per riprendere le suggestioni dell'economista viennese, in Europa non c'è stata una "marcia verso il socialismo". Eppure, lo stesso esperimento riformistico del welfare sembra far parte di un percorso complessi-

vo e che va ripensato.

Affrontando il tema del transatlantic divorce ne *I tre imperi*, Parag Khanna tiene presente questo problema e afferma che l'Europa ha raggiunto quel traguardo

che Arnold Toynbee definiva "una via di mezzo tra la libera impresa e il socialismo". In questo contesto, il rischio globale che l'Europa affronta è che questo traguardo (ammesso che sia stato effettivamente raggiunto) non sia per sempre. È un traguardo che viene salvaguardato normativamente e politicamente ma che in ogni caso rimane a rischio. L'Europa non è e

non può essere né una vacanza dalla storia né un rifugio sicuro, e la nuova "varietà" di capitalismo europeo deve riflettere questa consapevolezza, considerando i problemi salariali e demografici messi in luce da James Galbraith in un importante contributo scritto prima della crisi finanziaria globale. In questo contesto, il modello dell'economia sociale di mercato, pur con alcuni limiti concettuali fondamentali, rappresenta in ogni caso una car-

ta nelle mani dell'Europa. Eppure, nonostante sia stato da più parti richiamato durante la crisi finanziaria, è destinato a rimanere un contenitore privo di contenuti, e perciò inefficace, se non è considerato a

partire dalle potenzialità e proposte proprie dello spazio europeo.

Veniamo quindi al terzo passo, che riguarda la definizione di politiche europee, dentro la crisi finanziaria e non solo. Ciò che è in gioco non è lo slogan della morte del capitalismo o del ritorno di Keynes, ma è la capacità complessiva europea di

“Ciò che è in gioco non è lo slogan della morte del capitalismo, ma è la capacità europea di fornire una politica di governo del capitalismo”

fornire una politica (e non un'equazione) di governo del capitalismo. A partire dalla potenzialità della moneta unica e dell'integrazione, di cui i diversi casi dell'Islanda, della Danimarca e perfino della Gran Bretagna forniscono un'importante illustrazione. La potenzialità europea deve tradursi in politiche sul governo complessivo del sistema bancari, in un contesto in cui Basilea II ha già mostrato la sua inefficacia. Da questo punto di vista, è necessario che l'Europa si dia delle regole per la regolamentazione dei mercati finanziari e per arginare la dipendenza dei mercati da "contromercati" fuori da ogni regolamentazione eppure strategicamente rilevanti in funzione del rischio sistemico. A questo proposito, le proposte dell'*High Level Experts Group for EU Financial Supervision* guidato da Jacques de la Rosière, così come le altre iniziative europee, dovranno essere integrate con il lavoro complessivo del G20. La cosa più importante è passare dalle parole ai fatti al più presto e con la massima serietà. La consapevolezza dei problemi esiste da tempo. Quasi dieci anni fa Guido Rossi chiedeva provocatoriamente, in margine ai lavori dello United Nations Crime Prevention and

Criminal Justice Programme, "How Much Longer Can We Do Without a Supranational Authority for Financial Transactions?". A tutt'oggi, l'Europa non possiede un'Autorità di Garanzia per i mercati finanziari. In definitiva, l'Europa nel vortice della crisi finanziaria globale è un laboratorio aperto, che dovrà necessariamente integrare i tre momenti che abbiamo descritto (riconoscimento della serietà, definizione strategica, potenzialità e politiche di regolamentazione) in un'ottica di coordinamento e interconnessione, per evitare uno scenario di protezionismo o deglobalizzazione, che minerebbe il cuore della scommessa dell'Europa globale.

1

Italia, Europa

Un'Europa di chi? E per fare cosa?

A cosa serve l'Europa? E che cosa vuol dire essere cittadini europei oggi? Questo genere di domande a prima vista può sembrare banale; in realtà costituisce la base di qualsiasi ragionamento sul significato dell'integrazione europea. E il problema non è solo di ordine concettuale. Se infatti guardiamo alla realtà delle cose in maniera pura e semplice, direi oggettiva, è agevole constatare come di solito quando si parla di Unione europea si pensa solo – e con un certo grado di approssimazione – all'integrazione delle economie, alla concorrenza nel mercato e alla libera circolazione delle persone. In sintesi, l'idea di Unione europea che emerge dalla percezione comune degli italiani è quella di una imponente macchina burocratica che dovrebbe guidare il flusso di capitali circolanti tra gli Stati membri: non importa come, è sufficiente che arrivi una frazione di benessere a tutti. Come dire, ciò che importa è il risultato.

Per la maggior parte degli italiani l'Unione europea è niente più che un incastro

di parole difficili, finalizzato a rafforzare l'economia italiana: molto spesso, tra l'altro, in maniera "invadente".

I fatti parlano chiaro: c'è davvero poca conoscenza dell'UE. È difficile da ammettere – e soprattutto da accettare – ma se guardiamo il fenomeno dell'integrazione dalla prospettiva del cittadino comune, cioè di colui che non è un tecnico della materia (e che non è tenuto ad avere un sapere specialistico), allora appare evidente come l'ignoranza della piena portata del valore "Europa" vanifichi in larga misura tutti gli sforzi tecnici di realizzazione materiale di una integrazione economica, giuridica, politica e anche culturale. Diciamolo: oggi, soprattutto in Italia, manca il senso comune di appartenenza all'Europa. E allora se questa è la base di partenza, di fronte anche all'imminente rinnovo del Parlamento europeo, che senso ha continuare a parlare di "struttura a pilastri", di Europa "a due velocità", di concorrenza, di direttive, di Costituzione e da ultimo di "Trattato di revisione" se il messaggio non passa tra la popolazione? Tanto più che l'Italia è uno

dei sei Paesi fondatori del nucleo originario dell'integrazione economica europea? Da un lato certamente è importante. Ma dall'altro rimane un discorso incompiuto e in buona misura sterile. E allora, di fronte ad una percezione così tanto bassa di uno dei fenomeni più positivi della storia dell'umanità, pretendere che l'Europa non sia degradata a mero sinonimo di bu-

rocrazia è un diritto di ognuno di noi.

L'Europa è molto più del profilo puramente commerciale di un'integrazione regionale. Molto di più. L'Europa è sostanzialmente un discorso su come costruire possibilità di crescita e di sviluppo, tanto economico quanto umano. La Dichiarazione di Berlino del 2007 sintetizza il punto in maniera solare, con queste parole:

“L'Europa è stata per secoli un'idea, una speranza di pace e comprensione. Oggi questa speranza si è avverata. L'unificazione europea ci ha permesso di raggiungere pace e benessere. È stata fondamento di condivisione e superamento di contrasti. Ogni membro ha contribuito ad unificare l'Europa, a consolidare la democrazia e lo stato di diritto. Se oggi l'Europa ha superato definitivamente un'innaturale divisione, lo dobbiamo all'amore per la libertà dei popoli dell'Europa centrale e orientale. L'integrazione europea è l'insegnamento tratto dai conflitti sanguinosi e da una storia di sofferenze. Oggi viviamo assieme come mai è stato possibile in passato”.

L'Europa è dunque un discorso di metodologia e di potenzialità. E per passare dalla potenza all'atto c'è bisogno di un'azione, di un movimento attivo: ma anche consapevole e volontario. Sempre nella Dichiarazione di Berlino si legge che “l'Unione concreta un'unicità di vita e di *azione comune*” (corsivo aggiunto). Ecco di nuovo il concetto di azione, nella sua dimensione europea.

A questo punto non resta che definire il soggetto attivo, nonché destinatario, del processo comunitario: è lo Stato? Sono le istituzioni comunitarie? Sono entrambi, ma con una precisazione: dentro la nozione di Stato, per definizione, ci sta quella di popolo ovvero delle persone soggette alla sua potestà di governo, all'interno del suo territorio; in altre parole, i cittadini. Ancora una volta la Dichiarazione di Ber-

lino esplicita il passaggio: “*Noi cittadini dell’Unione europea siamo, per nostra felicità, uniti*”.

Ecco il punto fondamentale, la *conditio sine qua non* dell’integrazione europea: la persona (il cittadino) è al centro del divenire del continente europeo, sia come soggetto promotore che come destinatario delle attività europee. Non a caso la Dichiarazione continua affermando a chiare lettere il punto di approdo dell’intero processo comunitario, l’obiettivo finale che è allo stesso tempo l’elemento condizionante delle modalità di esercizio dei poteri attribuiti all’Unione: “L’Unione europea ci consente di realizzare i nostri ideali comuni: per noi l’essere umano è al centro. La sua dignità è inviolabile. I suoi diritti inalienabili. Donne e uomini hanno pari diritti”.

L’UE nasce dunque per promuovere il benessere sociale, in primis attraverso la creazione di un sano sistema integrato delle economie nazionali. Ecco perché l’Unione europea funziona attraverso le regole del mercato e nel rispetto delle regole giuridiche che lo determinano; il fine ultimo,

però, è la promozione del valore della persona umana, per cui “diritto” e “diritti” (delle persone) vanno di pari passo. La conferma più esplicita di queste affermazioni è data dalla contemporanea presenza sullo stesso territorio europeo di due Corti, quella di Strasburgo e quella di Lussemburgo, che hanno avuto origine dallo stesso clima politico e culturale del secondo dopoguerra, sviluppandosi poi lungo linee filogenetiche separate: la Corte di Lussemburgo nasce per garantire il diritto dei trattati, poi diventa garante di quei diritti fondamentali da essa stessa individuati; la Corte di Strasburgo è invece l’organo di controllo del Consiglio d’Europa e garantisce l’applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali (CEDU). La loro compresenza nel sistema europeo non può che essere sinonimo di garanzia per i cittadini dell’Unione, perché in questo modo alla formulazione economicamente orientata dei diritti contenuti nella Carta di Nizza si affiancano i diritti della CEDU, riconosciuti all’individuo in quanto tale.

In sintesi, le coordinate positive del funzionamento dell’UE si trovano nel diritto

dell'Unione europea, ma l'origine e la finalità dell'Unione trascendono la dimensione strettamente giuridica dell'ambito di applicazione dei trattati. Detto in altre parole, l'alfa e l'omega dell'intera filosofia europeista riposa sul concetto di persona, insieme al suo corredo di diritti fondamentali, il riconoscimento dei quali le spetta a prescindere dall'integrazione (e in questo senso rappresenta un atto dovuto). Ecco perché bisogna sempre tenere presente la differenza ontologica tra diritto e diritti fondamentali: il primo deve essere un canale azionabile di garanzia dei secondi; in questo modo – e nei limiti precisati – viene a crearsi quasi un rapporto osmotico tra le due nozioni.

Le osservazioni fin qui svolte si chiudono con una constatazione di fatto: oggi il modello europeo, composto dal binomio integrazione economica / responsabilità sociale, ha raggiunto un livello di integrazione che non è mai stato così profondo in passato, tant'è che – nonostante un percorso storicamente accidentato, co-

stellato di periodi di crisi e di continue riprese – col Trattato di Lisbona del 2007 si è definitivamente passati dalla Comunità all'Unione, con l'attribuzione della personalità giuridica a quest'ultima.

Questa è in sintesi la cornice dentro la quale l'Europa trova la sua ragion d'essere e la sua giustificazione. E in questo modo sviluppa variabili infinite di opportunità che vanno sapute sfruttare. L'Europa

è dunque un valore da non disperdere. Ma per avere l'Europa bisogna essere europeisti. E per avere più Europa bisogna essere più europeisti. Questo significa che

occorre mantenere un dialogo costante su tre fronti: tra le istituzioni (sia europee che nazionali), tra istituzioni e cittadini e, infine, tra cittadini.

E se questo è il quadro di riferimento, la domanda è inevitabile: Italia, dove sei?

Sembra quasi che oggi prevalga un immobilismo concettuale sul dialogo, l'argomento "Europa" sembra ridotto ad un

“E se questo è il quadro di riferimento, la domanda è inevitabile: Italia, dove sei?”

discorso elitario tra giuristi ed economisti, insomma tra esperti o, nella migliore delle ipotesi, tra appassionati. E se è davvero così allora tutta la società è due volte in perdita: materiale, perché non ci poniamo nelle condizioni di sfruttare al massimo le prospettive lavorative di taglio europeo; spirituale, perché affidando la cura dei rapporti con le istituzioni comunitarie ai soli esperti del settore ci stiamo gratuitamente relegando in una posizione di passività cronica che ripone inevitabilmente gran parte del nostro futuro nelle mani "di altri".

È dunque necessario cambiare la prospettiva e divulgarla: bisogna dire chiaramente che l'Europa serve a creare opportunità, non a regalare posti di lavoro; che l'Europa non è invadente ma accogliente; che l'Europa non è solo un'imposizione amministrativa ma un fattore più ampio di crescita culturale. E per far passare questo messaggio c'è una sola strada obbligata: quella di un'istruzione in chiave europea, fatta di dialogo e confronto. Bisogna rompere un autentico muro di scetticismo e diffidenza. Bisogna iniziare a cambiare se stessi per poter poi influenzare gli altri.

Bisogna acquisire nuove capacità ed una rinnovata consapevolezza. Bisogna (ri)acquistare l'orgoglio di essere cittadini europei. Altrimenti la parte italiana dell'Europa rischia di rimanere senza un'anima.

Insomma, il significato dei ragionamenti fin qui svolti è uno e univoco: l'Europa si costruisce (anche) dal basso, partendo dai cittadini. Altrimenti diventa un semplice punto di raccordo dei rapporti di forza, politica ed economica, tra i rappresentanti dei governi dei suoi Stati membri.

E allora il primo compito del Parlamento e del Governo italiano deve essere quello di adoperarsi per accrescere la consapevolezza del valore di essere europei, altrimenti noi tutti continueremo ad essere inevitabilmente relegati all'interno del solito moto circolare uniforme dell'indifferenza diffusa verso l'evoluzione europea della nostra società. Indifferenza che oggi sta corrodendo potenziali immensi di capitale umano. Tutto questo a fronte di un tecnicismo positivo ormai autonomo ed evoluto. Noi invece vogliamo essere la generazione che non si accontenta più di un'Europa solo sulla carta ma vuole esserne parte attiva e condizionante.

L'europeismo italiano: un esame critico

L'Italia si è da sempre fregiata di far parte del gruppo dei sei Stati fondatori della Comunità Europea. Questo merito è stato e viene ancora oggi celebrato in maniera pressoché unanime da governanti e ministri di ogni schieramento politico, non senza ragione. L'europeismo italiano ha infatti scritto pagine politiche importanti della storia contemporanea del nostro continente. C'è una breve galleria che potrebbe essere disegnata a proposito, fatta di figure magari poco ricordate ma decisive per lo sviluppo dell'integrazione europea. Furono due italiani - Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi - a donare all'Europa lacerata dalla guerra la profezia più lucida sul futuro di pace del nostro continente, grazie al loro manifesto *Per un'Europa libera e unita*. Fu un fervente europeista - Alcide De Gasperi - il primo Presidente del Consiglio della neonata Repubblica italiana, oggi ricordato come uno dei padri fondatori dell'unità europea. Fu in Italia, a Messina, che sotto l'impulso determinante dell'allora ministro degli Esteri Gaetano Martino si tenne nel giugno del 1955 la famosa Conferenza

che rilanciò il progetto europeo dopo la crisi dovuta al fallimento della CED. Due anni dopo toccò poi a Roma ospitare la storica firma dei Trattati che diedero vita alla Comunità Economica Europea, e sempre a Roma sono depositate le copie originali dei vari trattati integrativi. Fu italiana, e portò di nuovo il nome di Spinelli, la proposta di un Trattato per l'Unione Europea votata a grande maggioranza dal Parlamento Europeo nel 1984, poi sfociata nell'Atto Unico Europeo che nel 1986 siglò l'estensione del progetto europeo a nuove e importanti dimensioni politiche. Per venire ai giorni nostri, è sotto la presidenza italiana della Commissione Europea, con Romano Prodi, che venne deciso e gestito lo storico allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Europa orientale. Una galleria importante, che segnala il contributo non certo marginale dato dal nostro paese all'accidentato cammino della costruzione europea. Ma l'elenco potrebbe continuare. Come non ricordare infatti il contributo di alcune grandi figure politiche da sempre impegnate nello sforzo di legittimare l'Europa

nel nostro spazio nazionale, ad esempio Carlo Azeglio Ciampi, Presidente della Repubblica Italiana e grande europeista, insignito nel 2005 del premio Carlo Magno ad Aquisgrana? O ancora, come non ricordare periodi come quello coincidente con la prima metà degli anni novanta dove, in mezzo alla catastrofe della cosiddetta “Prima Repubblica”, vennero varate importanti riforme che recepirono i contenuti di molte direttive europee (pensiamo alle leggi sulla tutela della concorrenza) e che agganciarono l’Italia alle grandi decisioni strategiche elaborate dall’Europa, su tutti l’ingresso nell’euro? Un europeismo sincero e genuino, coltivato non solo dalla classe politica, ma condiviso dalla maggioranza dell’opinione pubblica italiana, come attesta simbolicamente un episodio poco ricordato: il 18 giugno 1989, in occasione delle elezioni europee di venti anni fa, il popolo italiano votò a larga maggioranza (88%) un documento che autorizzava il Parlamento Europeo a svolgere una funzione di assemblea costituente, una fiducia mai espressa da nessun altro paese.

Se da questo breve percorso storico nella tradizione dell’europeismo italiano pas-

siamo all’attualità il quadro rischia però di cambiare profondamente. C’è una fotografia scattata qualche mese fa da un sondaggio di Eurobarometro (*Eurobarometro 70: opinione pubblica nell’Unione Europea*, Rapporto italiano, ottobre 2008), la guida più autorevole per sondare il rapporto dei cittadini europei verso le istituzioni comunitarie, che testimonia alla perfezione la crisi del sentimento europeo nell’opinione pubblica italiana. Analizziamo più da vicino i contenuti di questo report. I dati parlano chiaro: solo il 40% degli italiani afferma di ritenere positiva l’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea, contro una media europea che si attesta al 53% e che vede dietro all’Italia solo Gran Bretagna, Ungheria, Austria, Cipro e Lettonia. Significativo è il confronto con le stesse rilevazioni di Eurobarometro del 2002, in cui la risposta positiva alla medesima domanda era stata del 61%, cinque punti sopra alla media europea. In fondo non è però questo il dato veramente preoccupante: c’è una crisi di legittimazione dell’Europa che non riguarda solo l’Italia, dovuta a fattori esterni su cui torneremo in altre parti del nostro documento, su tutti la difficoltà a dotarsi di un meccanismo decisiona-

le efficace nei confronti dei grandi temi dell'agenda globale. Il dato preoccupante su cui riflettere è piuttosto un altro. Solo il 41% degli intervistati si dice convinto che l'appartenenza all'UE abbia giovato all'Italia. Una percentuale che posiziona l'Italia in fondo alla classifica europea, seguita solo dall'Ungheria e dalla Gran Bretagna, ovvero il paese storicamente più diffidente nei confronti del progetto europeo. Ora, i sondaggi non sono una verità assoluta, però sono strumenti utili per

interrogare alcune questioni politiche. Una, in particolare, emerge dal quadro appena delineato: come può uno degli Stati fondatori del progetto comunitario ignorare questi dati e

non avviare una discussione al proprio interno sulle cause di questa disaffezione? Prima di rispondere a questa domanda è però utile fare riferimento ad altri due dati. Il 55% del campione italiano motiva il proprio scetticismo nei confronti dell'Europa sostenendo come gli interessi del nostro paese non siano tenuti in giusto conto da Bruxelles. Ancora, il 51% de-

gli intervistati pensa che l'UE imponga le proprie decisioni all'Italia in maniera unilaterale. Fin qui abbiamo presentato due scenari completamente divergenti. Il problema vero, ripetiamo, non è tanto il calo di consensi del popolo italiano nei confronti dell'Unione Europea. A poco serve dunque rifugiarsi nella nostalgia di tempi perduti, magari mitizzando alcuni episodi e figure del passato. La nostra "galleria" dei grandi personaggi dell'europeismo italiano non ha infatti un valore celebrativo, ma

“La nostra galleria dei grandi personaggi dell'europeismo italiano non ha infatti un valore celebrativo, ma analitico”

analitico. Lo scetticismo poi è un atteggiamento legittimo e non sempre sbagliato, ed avere una posizione critica e non banalmente entusiastica sull'Europa può aiutarci a comprendere

meglio le opportunità e i limiti dell'integrazione. Se però, come segnala il rapporto di Eurobarometro, esiste una sfiducia pesante sul modo in cui gli interessi dell'Italia sarebbero rappresentati dalle istituzioni comunitarie, ecco che il problema vero emerge qui. Perché questa sfiducia colpisce in profondità la retorica, mai messa in discussione, sull'Italia

paese fondatore del progetto europeo. Non solo, ma investe anche e soprattutto le responsabilità di chi nel nostro paese quegli interessi dovrebbe rappresentarli e farli valere a livello europeo. Le colpe della crisi dell'europeismo italiano non sono dunque riconducibili solo a fattori esterni, ma chiamano in causa responsabilità della nostra classe dirigente nazionale.

C'è un concetto coniato dalla politologia per descrivere la dinamica istituzionale dell'integrazione europea, quello di europeizzazione dei sistemi politici nazionali. Sì, perché il meccanismo con cui si formano le decisioni europee non è qualcosa di estraneo ed esterno che accade fuori dai confini degli Stati - in un "altrove" che avrebbe le sembianze fredde e grigie degli uffici di Bruxelles - per poi cadere dall'alto al loro interno con veti e imposizioni. O meglio, è anche questo, ma non è solo questo. Il processo decisionale europeo prevede infatti un'interazione tra vari livelli di governo, a cui gli Stati membri partecipano sotto diverse funzioni e con compiti diversi sia nella fase "ascendente" che in quella "discendente". In Italia però questa visione più ampia e realistica del

funzionamento della "macchina comunitaria" sembra non esistere. Forse c'è un'origine culturale nobile che giustifica almeno in parte questa mancanza, vale a dire l'impronta lasciata dalla visione del federalismo europeo spinelliano, che non tiene in giusto conto l'importanza ed il ruolo cruciale ricoperto dalle dimensioni nazionali nella costruzione europea. Ma l'origine più vera risiede in un vizio antico della politica di casa nostra, quello di scaricare sull'Europa colpe ed incapacità proprie. Come ha ricordato qualche tempo fa Giuliano Amato in occasione della *First annual Spinelli Lecture* organizzata dalla Brookings Institution di Washington: "Molte volte l'insoddisfazione nei confronti dell'Europa è la conseguenza artificiale di dibattiti nazionali nei quali l'Europa viene accusata di qualcosa di cui sono responsabili gli stessi leader politici nazionali" (G. Amato, *Between Schylla and Charybdis*, intervento tenuto in occasione della *First Annual Altiero Spinelli Lecture*, Brookings Institution, Washington, 17 ottobre 2008).

Come invertire la rotta? Il vero nodo è ripensare la relazione tra l'Europa e lo spa-

zio politico italiano, inserendo il dibattito sulle politiche comunitarie al centro della discussione nazionale. La crisi dell'europeismo nel nostro paese è dovuta anche e soprattutto al fallimento della partecipazione istituzionale dell'Italia al progetto europeo. Un fallimento che coinvolge la burocrazia centrale, ma in molti casi anche le regioni, i rappresentanti italiani al Parlamento Europeo, la pubblica amministrazione, lo stesso ruolo poco incisivo del Parlamento nazionale sui temi comunitari. Per cui è da qui che dobbiamo partire, da un esame critico del modo in cui il sistema istituzionale italiano partecipa al progetto europeo. Per inquadrare attraverso delle immagini più efficaci questo tema utilizzeremo tre brevi dossier em-

blematici, che riguardano la presenza italiana al Parlamento Europeo, la spesa dei fondi europei da parte delle istituzioni nazionali ed il recepimento del diritto comunitario nel nostro ordinamento giuridico. Come vedremo, ognuno di questi dossier presenta dei punti critici significativi. Per ognuno di essi indicheremo quindi le possibili correzioni di rotta, attraverso una serie di indicazioni politiche di carattere generale. Perché dal diverso funzionamento del modo in cui il nostro sistema istituzionale utilizza le opportunità di crescita offerte dall'Europa può partire il cambiamento per una diversa legittimazione del progetto europeo anche tra i cittadini e nell'opinione pubblica.

La rappresentanza italiana al Parlamento Europeo: un impegno mancato

La rappresentanza italiana al parlamento europeo è in assoluto la più frammentata e divisa di tutta l'assemblea continentale. La compagine italiana è formata da 78 parlamentari, quattro dei quali proclamatisi Indipendenti, e suddivisa in 18 delegazioni par-

lamentari, di cui sette formate da un solo parlamentare europeo in nome della più sana pratica auto-referenziale. Presi a livello aggregato, gli euro-deputati italiani coprono tutto lo spettro politico europeo quasi volessero fare a gara per collezionare tutte le figurine dell'album europeo. Ad

eccezione del gruppo euro-scettico “Indipendenza e Democrazia”, dal quale sono stati espulsi i rappresentanti della Lega Nord prima di aderire all’Unione dell’Europa delle Nazioni, nessun gruppo manca all’appello.

Il gruppo più numeroso, il PPE ha 24 parlamentari italiani, appartenenti a 6 partiti diversi (FI, UDC, SVP, POP-LIB, Veneto -DC e Pensionati) e un indipendente, mentre il suo concorrente diretto, il PSE ne ha 17 provenienti da 3 gruppi (PD, PS e SD). Tra

i gruppi minori ci sono sempre due o più anime. Due delegazioni (PD e Radicali) e un indipendente tra gli ALDE, tre nell’UEN (AN, LN, LD e un indipendente), due anime nella Sinistra Unita (RC e PdCI). Anche tra i Non iscritti riusciamo a dividerci: FN, AS e un indipendente. Una vera e propria polverizzazione del panorama politico, al quale fanno eccezione la Federazione dei Verdi, ma bisogna ricordarsi che i Verdi sono una federazione a livello europeo e sarebbe veramente paradossale che si dividessero a livello nazionale.

<i>partito</i>	PPE	PSE	ALDE	UEN	GUE	VERDI	NI
maggiori	PDL-FI (15 mep)	PD (9)	PD (9)	PDL-AN (8)	RC (5)	Verdi (2)	AS (1)
minori	UDC (4) Altri (4)	PS (4) SD (4)	Rad (2)	LN (3) LD (1)	PdCI (2)		FN (1)
Indipend.	1		1	1			1

Evidentemente i parlamentari italiani non prendono molto sul serio l’impegno europeo. Infatti, dei 78 parlamentari eletti a Strasburgo nel 2004, ben 31 sono stati sostituiti in corso della legislatura, ovvero il 40%. Tra le cause di questo imbarazzante record ottenuto negli ultimi cinque anni,

certamente ancora perfettibile perché al peggio non c’è mai limite, vi è stata l’instabilità governativa del paese che ha offerto due occasioni elettorali a parlamentari desiderosi di rilanciare la propria carriera nel Bel Paese.

<i>partito</i>	PPE	PSE	ALDE	UEN	GUE	VERDI	NI
sostituiti (31)	10 / 24	8 / 17	7 / 12	4 / 13	1 / 7	0 / 2	1 / 3

Guardiamo allora a quanti, per il loro impegno o per la loro professionalità sono stati riconfermati almeno una volta dal partito a cui appartengono e hanno dedicato all'Europa una buona fetta della loro carriera politica. Anche su questo versante le notizie non sono confortevoli. Soltanto 27 dei 78 parlamentari sono stati a Strasburgo per una parte del mandato durante almeno due legislature diverse. Se poi si va a individuare quanti abbiano avuto

l'opportunità di conoscere a fondo l'Europa in un periodo superiore ai dieci anni allora il numero è ancora più esiguo: 11 su 78. Il PPE è il gruppo che premia maggiormente la continuità: 10 parlamentari su 24 hanno più di una legislatura alle spalle. Anche UEN ha un gruppo di parlamentari "specializzati" in temi europei: 7 su 13. Il comportamento della sinistra è invece opposto: 5 su 17 nel PSE, 3 su 12 nell'ALDE, 1 su 7 nel GUE e 1 nei Verdi.

<i>partito</i>	PPE	PSE	ALDE	UEN	GUE	VERDI	NI
conferme (27)	10 / 24	5 / 17	3 / 12	7 / 13	1 / 7	1 / 2	0 / 3

Dal punto di vista anagrafico, quasi l'80% (61 su 78) dei deputati europei ha tra i 50 e 70 anni, equamente suddivisi dallo spartiacque del 1949: 31 di loro sono nati prima di quella data e 30 non sono ancora sessantenni. Solo 10 parlamentari su 78 non sono ancora cinquantenni e di questi soltanto tre non ancora quarantenni. Tra i vegliardi, possiamo contare 6 set-

tantenni e un ottantenne, premiati per la gloriosa carriera nelle istituzioni nazionali con un seggio a Strasburgo. Dal punto di vista politico nessun gruppo politico ha un comportamento diverso dalla cattiva abitudine nazionale. Si potrebbe obiettare ancora una volta che i parlamentari hanno cinque anni di legislatura alle spalle, ma è altresì vero che l'alto tasso di ri-

cambio in corso della legislatura avrebbe potuto lasciare posto a un rinnovamento

generazionale che in realtà non si è verificato.

<i>età</i>	PPE	PSE	ALDE	UEN	GUE	VERDI	NI
30enni		1	1		1		
40enni	2	2		1	4	1	1
50enni	10	6	4	5			1
60enni	8	7	5	7	2	1	1
70enni	4		2				
80enni		1					

Rispetto alla rappresentanza di genere, infine, il gruppo degli italiani è notevolmente squilibrato: 15 donne su 78 deputati rappresentano soltanto il 19,2 % del totale, un livello molto più basso rispetto

alle altre delegazioni a Strasburgo, ma che non sorprende alla luce delle gloriose tradizioni del Parlamento di Roma in merito alla questione femminile.

	PPE	PSE	ALDE	UEN	GUE	VERDI	NI
d o n n e (15)	4 / 24	5 / 17	1 / 12	2 / 12	1 / 7	1 / 2	0 / 3

I fondi europei: un'opportunità spesso sprecata

L'Unione Europea offre grandi occasioni a coloro che sanno sfruttarle. Il bilancio comunitario ha raggiunto durante l'ultima programmazione 2007 - 2013 la cifra considerevole di 862 miliardi di Euro, destinati in gran parte a essere ridistribuiti grazie alle politiche per la conservazione e gestione delle risorse naturali (agricoltura e ambiente, 43%) e alle politiche per lo sviluppo sostenibile (competitività e coesione, 44%). Di questa seconda voce, la gran parte delle risorse, quelle per la coesione, sono destinate alle regioni meridionali, tutte, tranne la Sicilia, governate dal centrosinistra.

Ci sono valide ragioni tuttavia, per aspettarsi che verranno sprecate.

La cifra assegnata all'Italia per la programmazione 2000-2006 prevedeva una cifra di 46 miliardi di Euro, in gran parte affi-

dati alle regioni (32M€) e la cifra restante a programmi nazionali (14M€). Mentre a livello nazionale si è riusciti ad impegnare una cifra di 2M€ superiore a quella programmata, a livello regionale 3M€ non sono stati utilizzati. Un'enorme occasione sprecata, poiché se è vero che i fondi ero-

gati potranno essere spesi sino a fine 2009, la cifra di fondi già spesa è di molto lontana dal tetto di spesa (60,5% un anno fa).

Eppure i progetti UE hanno garantito progressi, seppur ancora insufficienti, nei campi della scuola, della ricerca, delle infrastrutture e dei trasporti, come sot-

tolinea una recente campagna del Ministero per lo Sviluppo Economico.

Nel corso degli ultimi dieci anni i fondi strutturali sono stati la chiave dello sviluppo in molti paesi, basti solo pensare

“La cifra di fondi già spesa è molto lontana dal tetto massimo. Eppure i progetti UE potrebbero garantire progressi nei campi della scuola, della ricerca, delle infrastrutture. Nel corso degli ultimi dieci anni i fondi strutturali sono state la chiave dello sviluppo in molti paesi”

intervento	Contributo totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		impegni	pagamenti	impegni	pagamenti
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
PON ATAS	517.101.147,00	490.463.612,33	424.617.968,04	94,8%	82,1%
PON Pesca	306.004.265,78	277.657.552,33	178.888.028,29	90,7%	59,5%
PON Ricerca	2.267.330.812,00	2.608.170.257,07	1.634.907.013,98	115,0%	72,1%
PON Scuola per lo Sviluppo	830.014.570,93	879.113.452,83	693.366.272,93	105,9%	83,5%
PON Sicurezza	1.225.836.571,00	1.139.765.350,98	870.007.812,63	93,0%	71,0%
PON Sviluppo	4.457.218.830,00	5.777.708.847,00	3.987.754.448,73	129,6%	89,5%
PON Trasporti	4.520.161.290,00	4.967.066.375,84	3.894.652.785,83	109,9%	86,2%
Totale PON	14.123.667.506,71	16.139.945.448,38	11.684.184.330,43	114,3%	82,7%
POR Basilicata	1.696.070.000,00	1.629.235.151,48	1.130.706.050,36	107,9%	66,7%
POR Calabria	4.056.398.002,00	3.524.522.230,29	2.650.313.852,23	86,9%	65,3%
POR Campania	7.748.172.780,00	6.548.046.910,48	4.575.845.981,25	84,5%	59,1%
POR Molise	469.483.995,00	525.456.873,59	358.604.903,88	112,1%	76,4%
POR Puglia	5.232.349.310,00	5.006.373.091,61	3.115.842.711,09	95,7%	59,6%
POR Sardegna	4.258.555.040,00	3.674.910.613,03	2.788.434.232,35	86,3%	65,5%
POR Sicilia	8.459.909.318,00	7.558.273.848,17	4.687.220.701,82	89,3%	55,4%
Totale PQR	31.920.938.445,00	28.647.818.718,60	19.306.968.432,98	89,8%	60,5%
Totale QCS	46.044.605.951,71	44.867.764.167,03	30.991.152.763,41	97,3%	67,3%

Quadro Comunitario di Sostegno, programmazione 2007-2013

alla straordinaria performance economica di Spagna, Irlanda o Grecia capaci di colmare il gap esistente con il resto dei paesi membri, mentre il nostro paese perdeva quasi 20 punti di PIL a parità di potere d'acquisto (dati Eurostat 2008 antecedente al quarto trimestre). È sconcertante che l'Italia sia l'ultimo paese membro per l'utilizzo dei fondi e il primo per il numero di frodi (Rapporto OLAF 2008: 80 casi di frodi segnalate in Italia). Le ragioni di questo fallimento sono molteplici: una programmazione strategica superficiale a livello nazionale (soltanto nell'ottobre 2008 è stata lanciata la campagna per l'utilizzo dei fondi 2007-2013, quindi con due anni circa di ritardo), un mancato sostegno statale di tipo finanziario verso le regioni (il governo ha investito nel DPEF 2008 quattro miliardi destinati alle Aree Sotto Utilizzate del Mezzogiorno nelle infrastrutture del Nord Italia), malversazione, corruzione ed inefficienza della pubblica amministrazione, impreparazione e incapacità di costruire reti e collaborazioni per accedere ai fondi stanziati.

Spesso si tratta di incapacità politica nello stabilire quale sia l'interesse nazionale

e convincere la cittadinanza della bontà di un progetto in favore dell'interesse generale. È questo il caso emblematico della costruzione della linea Alta Velocità nella tratta Torino – Lione, tuttora avversata dalla popolazione locale, e di altre grandi opere ferroviarie giunte solo ora in via di realizzazione dopo anni di ritardi. La cosiddetta “Grande T” che dovrebbe realizzarsi lungo gli assi tra della Torino - Trieste e la Milano – Napoli è ben lungi dalla realizzazione. Mentre la Spagna ha già realizzato la linea veloce Malaga – Barcellona passando da Madrid, la Francia la Marsiglia – Lille e quasi completato la Strasburgo – Nantes, in Italia sono attualmente a pieno regime la Napoli – Roma e due brevi tratti tra Torino e Milano. La Milano - Bologna, recentemente inaugurata, ancora supera a malapena i 200 km / h. Sul piano pratico quindi le manchevolezze del nostro paese verso l'Europa sono numerose, come dimostra la confusione e le incertezze alimentate sul caso delle linee ferroviarie di interesse strategico.

Gli amministratori locali in genere preferiscono spezzettare i soldi ricevuti dall'Europa in innumerevoli misure, alle quali poi

faranno capo un enorme quantità di progetti. È probabile che i le loro finalità siano note solo agli addetti ai lavori e siano poi realizzati secondo tempi mal precisati, come da migliore tradizione italiana (Robert Leonardi, professore di Berkeley recentemente nominato direttore alla Programmazione alla Regione Sicilia afferma che “il rischio che corriamo è quello di una frammentazione della spesa”. Per questa

ragione “bisogna puntare su opere visibili: autostrade, ferrovie, ponti”). Così facendo si vanifica il fine ultimo con il quale l’Europa elargisce quei fondi, ovvero essere visibile dai cittadini con realizzazioni concrete. In altri paesi, le infrastrutture costruite con questi fondi sono segnalate con delle bandiere dell’UE e una piccola targa, così che i cittadini possano tenere sempre presente il finanziatore dell’opera.

Il recepimento del diritto comunitario: Italia maglia nera in Europa

L’Europa esiste anche e soprattutto nella sua forma giuridica, come insieme di regole e decisioni normative ormai estese non solo alla sfera del mercato comune, ma a molti altri ambiti della vita pubblica. Sulla base del Trattato originario e delle sue successive integrazioni, le regole comunitarie si sono via via mescolate ed integrate nel corso dei cinquant’anni del processo d’integrazione ai vari diritti nazionali in un processo di armonizzazione. Anche da questo punto di vista l’Italia è però in ritardo. Come tutti sanno, le direttive comunitarie sono vincolanti sugli obiettivi in esse conte-

nuti, ma non sui modi dell’attuazione. Quando uno Stato membro non rispetta i tempi prefissati per il raggiungimento di questi obiettivi, la Commissione Europea apre quindi la cosiddetta procedura d’infrazione. La procedura, disciplinata dal Trattato di Roma, prevede un doppio meccanismo: dapprima la Commissione invia allo Stato una lettera di “messa in mora” in cui quest’ultimo viene invitato a fornire le proprie giustificazioni sulla presunta violazione commessa. Qualora lo Stato non risponda o fornisca una risposta insufficiente, la Commissione può adire la Corte di Giustizia europea contro lo

Stato membro in questione. Se la Corte di Giustizia accerta che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato, questo è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, ponendo fine all'infrazione. Se la Corte di Giustizia accerta che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato, questo è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, ponendo fine all'infrazione. Se lo Stato non si adegua nemmeno a questo richiamo, la Commissione Europea chiede alla Corte di Giustizia di porre in essere contro di esso le relative sanzioni economiche per il mancato adempimento dell'obbligo comunitario. Per l'Italia è stata fissata una somma forfettaria minima di 9.920.000 euro, mentre la penalità di mora per il nostro Paese può oscillare tra 22.000 e 700.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'attuazione della seconda sentenza, a seconda della gravità dell'infrazione.

Nel 2006 l'Italia si trovava all'ultimo posto nella classifica europea per numero di infrazioni aperte dalla Commissione, ben

275. La Spagna ci precedeva al penultimo posto con 140. La Gran Bretagna, contrariamente alla sua immagine di paese tradizionalmente euroscettico, si posizionava al primo posto con sole 2 infrazioni. Con la nascita nel 2006 del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, creato proprio per occuparsi della gestione governativa e centralizzata di questo problema, il numero dei procedimenti d'infrazione contestati all'Italia si è ridotto in questi ultimi due anni fino a scendere a quota 164, ancora all'ultimo posto ma con una diminuzione sensibile delle infrazioni. Attualmente, 136 infrazioni sono dovute a casi di violazione del diritto comunitario, ovvero cattiva applicazione tanto di norme dei trattati comunitari, quanto di atti, regolamenti o direttive adottati dalle istituzioni comunitarie. Le restanti 28 riguardano invece la mancata trasposizione di direttive comunitarie da parte dello Stato italiano. È interessante vedere i campi in cui si sono verificate le infrazioni. Quattro sono quelli principali: la tutela dell'ambiente, la fiscalità e la gestione delle dogane, la salute e gli appalti pubblici, rispettivamente con 43, 25, 14 e 12 infrazioni. Il problema dei ritardi nell'adempimento degli obblighi

comunitari, è bene ricordarlo, coinvolge lo Stato italiano nel suo complesso, riguardando i vari livelli istituzionali. Non sono solo le violazioni compiute dagli apparati amministrativi centrali, ma anche quelle commesse dagli enti locali a finire sotto il vaglio della Commissione Europea. L'Eu-

ropa può fungere da vincolo positivo, per affermare i principi di legalità e trasparenza in molte dimensioni pubbliche. Però il mancato rispetto di questo vincolo ha un costo, non solo d'immagine ma anche per il bilancio pubblico del nostro Stato.

I tre dossier sopra presentati delineano un

Sei modi per invertire la rotta

problema di fondo comune. Il ritardo che emerge da queste analisi, prima di essere legato ad aspetti tecnici, è però di tipo culturale. Mentre gli altri paesi colgono le opportunità offerte dall'appartenenza all'Unione Europea, e di conseguenza rispettano gli obblighi connessi, l'Italia spesso non fa nessuna delle due cose. Ritorna dunque l'interrogativo già emerso in precedenza: come invertire la rotta? Di seguito presentiamo alcune idee per ripensare il contributo e la partecipazione dell'Italia al progetto europeo, che tocca-

no tre nodi principali: la rappresentanza italiana al Parlamento Europeo, il ruolo delle istituzioni nazionali e la formazione della pubblica amministrazione centrale e locale, il coinvolgimento dell'opinione pubblica nell'elaborazione delle politiche comunitarie. In particolare, il tema del modo attraverso cui interpretare la presenza italiana al Parlamento Europeo è quello centrale, vista anche la concomitanza con l'appuntamento elettorale di giugno.

1)

Riforma dei collegi elettorali – Il primo punto da cui partire è la riduzione dell'ampiezza delle attuali circoscrizioni elettorali per le elezioni europee.

Le circoscrizioni andrebbero riorganizzate su base regionale, al contrario degli attuali raggruppamenti macroregionali, in modo da garantire un legame effettivo con il territorio di provenienza da parte degli europarlamentari eletti. È contradd-

dittorio che mentre le regioni partecipano oggi al processo comunitario con un ruolo sempre più attivo, gli europarlamentari in molti casi non facciano parte di questa rete. Pensiamo al caso della Sardegna, che da due tornate elettorali non elegge un proprio rappresentante perchè accorpata con la ben più popolosa Sicilia. Il collegamento potrebbe favorire il rapporto tra le istanze dei singoli territori e le istituzioni comunitarie. Questo è infatti uno dei modi per modificare la percezione di un'Europa distante dalle esigenze dei cittadini. Inoltre in questo modo si potrebbe garantire l'effettiva "contendibilità" democratica della carica elettiva, visto che spesso i costi molto elevati di una campagna elettorale macroregionale escludono in partenza i candidati dotati di minore forza organizzativa e di minori risorse economiche.

2) *Selezione dei candidati al Parlamento Europeo - Come mostra con efficacia il precedente dossier, l'eccesso di turn-over è il principale fattore dell'irrelevanza, salvo poche e meritevoli eccezioni, della rappresentanza italiana al Parlamento Europeo. Il contributo principale al cambiamento di questa situazione negativa chiama in causa la responsabilità delle forze politiche nazionali. Se il compito dei partiti politici è quello di selezionare classe dirigente, va posto all'ordine del giorno il tema della selezione di una nuova classe dirigente "europea". Requisiti fondamentali del profilo europeo dei candidati dovrebbero essere: la conoscenza di una o più lingue, la competenza sui temi europei, la volontà per alcuni di sviluppare il proprio percorso politico in Europa (ad esempio l'Italia non ha finora mai espresso un proprio rappresentante alla presidenza del Parlamento europeo).*

3) *Maggiore coinvolgimento della rappresentanza parlamentare nazionale - Il ruolo dei Parlamenti nazionali secondo alcuni politologi si è rafforzato all'interno del più generale processo di europeizzazione dei sistemi politici nazionali. Questo è avvenuto laddove le posizioni dei governi nazionali in merito all'agenda delle decisioni europee sono state sottoposte al dibattito parlamentare ed anche all'iniziativa del Parlamento nazionale. Anche su questo punto l'Italia è indietro.*

Per fare un esempio significativo, il dibattito sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013 del bilancio europeo non è diventato nel nostro paese un oggetto di discussione interna. L'altro punto importante è la creazione di un collegamento tra la rappresentanza parlamentare nazionale e quella europea, ed anche qui agisce la responsabilità dei vari partiti politici nazionali per ovviare all'isolamento in cui spesso sono confinati i nostri europarlamentari.

4) *Coinvolgimento dell'opinione pubblica nei temi europei – Da parte dei parlamentari nazionali e degli europarlamentari, ed anche dai tecnici impegnati professionalmente negli ambiti comunitari, è opportuno ed auspicabile un impegno maggiore nel promuovere il dibattito e l'approfondimento delle questioni europee, in particolare sensibilizzando l'opinione pubblica nazionale sui temi in discussione al Parlamento Europeo. Solo attraverso questo lavoro capillare e quotidiano potremo arrivare a delle elezioni europee in cui a contare non siano soltanto i fattori di divisione nazionale, ma i diversi modi di intendere il funzionamento e le decisioni comunitarie da parte delle diverse forze politiche.*

5) *Portale nazionale sulla progettazione europea – Creazione di un portale web diviso per regioni in cui monitorare in maniera chiara le opportunità offerte dai fondi comunitari, in cui informare puntualmente sui vari bandi europei, in cui monitorare lo sviluppo dei progetti in corso, i progetti già realizzati etc.*

6) *Formazione della pubblica amministrazione - Come mostra il dossier sul numero elevato di infrazioni comunitarie da parte dell'Italia, è necessario investire in misura maggiore nella formazione europea, soprattutto nei suoi aspetti tecnici, del personale delle pubbliche amministrazioni.*

2

l'Europa magnete del talento

le politiche della conoscenza

Viviamo in un momento storico importante, un periodo in cui il presente va letto con il punto di vista del futuro. Bisogna chiedersi quali saranno ingredienti fondamentali che permetteranno all'Europa di giocare un ruolo significativo, da un punto di vista politico, economico e culturale, su scala globale e nel lungo periodo. Certamente la forza e la coesione istituzionale, la nuova "Europa Politica", costituisce un fattore determinante, da cui non è possibile prescindere.

Allo stesso tempo, c'è un elemento che ha un'importanza ancora maggiore, che rappresenta ciò che potrà fare

la differenza, portando il continente a non essere semplicemente una parte subordinata di un nuovo ordine mondiale, multicentrico o basato sull'egemonia di un singolo stato (che siano Stati Uniti, Cina, India o altri). Questo fattore è la capacità di attirare talento su scala globale, in modo costante nel tempo e, soprattutto, in misura comparativamente maggiore

rispetto agli altri territori nel mondo. Con "talento" si intende la combinazione di intelligenza, conoscenze, creatività e spirito di iniziativa che è incorporato da una parte della popolazione umana e che, in assenza di ostacoli e con i giusti incentivi, tende a concentrarsi dove le opportunità di sviluppo sono maggiori. L'importanza del talento, da un punto di vista storico, è sempre stata centrale: una caratteristica delle potenze globali del passato è stata

la capacità di attirare e remunerare il talento in modo maggiore rispetto ai loro concorrenti, prescindendo da divisioni di tipo etnico, linguistico o religioso. Allo stesso tempo, diventare un magnete capaci-

tà umane è oggi ancora più rilevante: il modo di creazione del valore che caratterizza il capitalismo contemporaneo è fondato sull'informazione e sulla conoscenza. Questo accresce esponenzialmente il vantaggio costituito dalla capacità di raccogliere e mettere in opera il talento.

“L'importanza del talento è una caratteristica delle potenze globali del passato, al di là di divisioni di tipo etnico, linguistico o religioso”

Il valore strategico del talento: una lettura storica

Secundo Amy Chua, docente presso la Yale Law School, esiste una connessione diretta tra l'acquisizione dello status di superpotenza e la capacità di attirare, motivare e remunerare il talento al di là delle barriere di natura etnica, linguistica o religiosa. L'accumulazione di capitale umano permette, secondo questo punto di vista, di governare in modo efficace e duraturo. Nel suo libro *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance - and Why They Fall* l'autrice argomenta la sua tesi presentando casi molto eterogenei: la Persia degli Achemenidi, l'Impero Romano, la Cina sotto la dinastia Tang, l'impero dei Mongoli, l'Olanda nel '600, l'Impero Britannico, la leadership degli Stati Uniti nel '900 e l'ascesa dei rivali nei primi anni del nuovo millennio. Il ragionamento è basato sull'osservazione di una interessante regolarità storica: le superpotenze, nella loro fase di ascesa, tendono ad essere fortemente tolleranti e pluraliste in comparazione con gli standard della loro epoca. Questo fattore non va letto in chiave moderna: il tipo di tolleranza espressa dalle società antiche, in

cui erano diffuse pratiche come lo schiavismo, non è confrontabile con le misure attuali: le politiche di apertura potevano essere perseguite per puri scopi di stabilizzazione politica ed incremento della potenza, non per finalità di tipo etico. Garantire la mobilità sociale per gruppi eterogenei è infatti una delle fonti del potere: le capacità umane non sono mai localizzate in un singolo insieme di individui con caratteristiche simili, attingere al bacino più ampio possibile di risorse può costituire una leva fondamentale. Gli stati più influenti, per divenire superpotenze, si sono costantemente confrontati in termini militari, economici e demografici con i loro rivali: essere dei "magneti" capaci di attrarre conoscenze tecniche e individui intraprendenti in misura maggiore rispetto ai propri concorrenti consente di accumulare un vantaggio strategico e di porre le basi per il mantenimento del potere su base multi-territoriale. Quindi, la correlazione tra successo politico-economico e apertura ai talenti non è solamente un sottoprodotto dell'estensione spaziale delle entità politiche più grandi,

che per loro natura incorporano popolazioni eterogenee. Si tratta invece di una causa profonda, che riguarda la creazione di una classe dirigente non vincolata da barriere di natura etnico-culturale e, nei limiti dall'epoca di riferimento, l'esistenza di una correlazione tra meriti individuali e posizione sociale migliore rispetto a quella espressa dai propri rivali. Questo punto di vista può aiutare a rispondere ad una delle domande fondamentali della nostra

epoca: tra quanto finirà la fase di egemonia degli Stati Uniti? Chi sarà il successore? La Cina, l'India, l'Europa? Si può ipotizzare che il nuovo egemone, secondo questa prospettiva, sarà la struttura politico-economica in grado di concentrare e valorizzare maggiormente le potenzialità umane, superando aspirazioni contingenti di purezza etnica o religiosa. La prima guerra da vincere sarà quindi quella del talento.

Il valore strategico del talento: il contesto attuale

L'importanza del talento è oggi accresciuta dalla struttura dell'economia mondiale, sempre più basata sull'informazione e sulla messa in produzione della conoscenza. Al momento attuale, il capitale umano è il motore fondamentale della crescita per le economie sviluppate: l'istruzione, l'investimento in ricerca, il numero annuo di brevetti sono tutti fattori correlati positivamente con un elevato livello di benessere e di sviluppo. Un'agenda politica connessa con la configurazione economico-sociale del tempo presente dovrebbe mettere al centro questa constatazione. Inol-

tre, negli anni recenti il concetto di "creatività" ha assunto un ruolo fondamentale nel definire la produttività e l'impatto del capitale umano: le zone che riescono a miscelare innovazione tecnologica, attrazione di personale qualificato ed apertura culturale sono quelle che evidenziano una migliore potenzialità creativa ed una maggiore performance negli indicatori di sviluppo economico, sociale ed ambientale. Richard Florida, nei suoi studi sulla nuova composizione sociale delle economie post-fordiste, sintetizza questo concetto nella formula delle "3 T": tecnologia, talento e tolleranza. Quest'ultimo

elemento, spesso trascurato dagli studiosi, sembra essere più rilevante di quanto si pensi: misure dell'apertura sociale come il "melting pot index" (la concentrazione di stranieri), il "bohemian index" (il numero di artisti, musicisti, etc.), il "gay index" (la concentrazione di omosessuali dichiarati) ed il "self-expression index" (la valorizzazione dei diritti individuali), sono legate al livello di creatività di una regione, alla sua capacità di attrarre talenti e quindi sulla sua collocazione nelle fasce più alte della geografica economica.

Su questo presupposto teorico si spiegano le basi della "fuga" e della circolazione dei cervelli: il capitale umano viene attirato dalle regioni e dai luoghi con una migliore configurazione di opportunità economiche, culturali ed ambientali. I possessori di conoscenza ed i professionisti della creatività, in ogni campo, hanno un'alta propensione alla mobilità, per questo motivo è necessario fornire le condizioni per poterli attirare e trattenere. Ricercatori, artisti, nuovi imprenditori, designer, ingegneri, studenti ed altre componenti della nuova "classe creativa" sono quindi da considerare un bene prezioso, che può

essere facilmente perso e che bisogna lottare per acquisire. Anche gli Stati Uniti sono a rischio: l'amministrazione Bush, a tal proposito, è stata fortemente criticata per l'adozione di misure eccessivamente rigide in tema di immigrazione. Negli ultimi anni le politiche restrittive nella concessione dei visti di ingresso hanno scoraggiato l'importazione di studenti e professionisti qualificati. Si tratta di una situazione che rischia di minare la base competitiva degli Stati Uniti, che negli ultimi decenni si è fondata sull'importazione di cervelli e sulla creazione di opportunità per la mobilità sociale. Mantenere un atteggiamento di apertura rappresenta, secondo questo punto di vista, la chiave per evitare il declino del livello di creatività e della performance economica.

Al momento attuale, dopo l'elezione di Obama, è probabile che molti di questi problemi saranno risolti ma, allo stesso tempo, ne sorgeranno di nuovi: la crisi economica riduce l'appeal del continente americano e comprime le opportunità, in termini di borse di studio e posti di lavoro, esistenti per gli stranieri. Una riflessione di questo tipo, che ha caratterizzato i cam-

pus americani negli scorsi anni, dovrebbe essere fatta anche in Europa. La presenza di un pool di talenti “fluttuante” e temporaneamente non integrato dovrebbe costituire un’occasione da non perdere. Purtroppo in alcune zone, come nel caso italiano, integrare gli otusider, innovare e proporre soluzioni creative nelle università, nei giornali, nell’attivismo politico – per ragioni culturali o per l’asimmetria nel potere di negoziazione – è oggi molto difficile. Costruire opportunità per questo segmento della classe creativa significa

modificare la struttura di incentivi economici, giuridici e culturali che permettono di attirare e trattenere il capitale umano: si tratta di un elemento cruciale, dato che l’impalcatura di premi e sanzioni è comparativamente meno appetibile rispetto alle altre zone del mondo. La posta in gioco è la possibilità per l’Unione Europea di esercitare la sua influenza negli anni a venire e di avere un impatto di tipo significativo nell’ordine mondiale che si costituirà in futuro.

Gli scenari

L’analisi di scenario è uno schema logico che permette di inquadrare i futuri possibili, categorizzandoli attraverso un numero limitato e gestibile di ipotesi di riferimento. Non è una previsione di tipo scientifico, anche se è basata su ipotesi ragionevoli ed empiricamente fondate. Non è neanche una semplice proiezione dei trend attuali: gli scenari sono multipli proprio perché si prende atto dell’importanza fondamentale che assumono le discontinuità storiche: si pensi, ad esempio, all’impatto e al livello

di imprevedibilità di fenomeni quali gli attentati dell’11 Settembre del 2001 o la disgregazione dell’URSS.

La costruzione di scenari è uno strumento utile per chi deve prendere decisioni di tipo politico, economico e manageriale. Essa permette di identificare potenziali futuri alternativi, identificare le priorità e formulare piani di azione adeguati. È inoltre un modo utile per schematizzare e comunicare in modo efficace la dinamica dei problemi importanti per il proprio

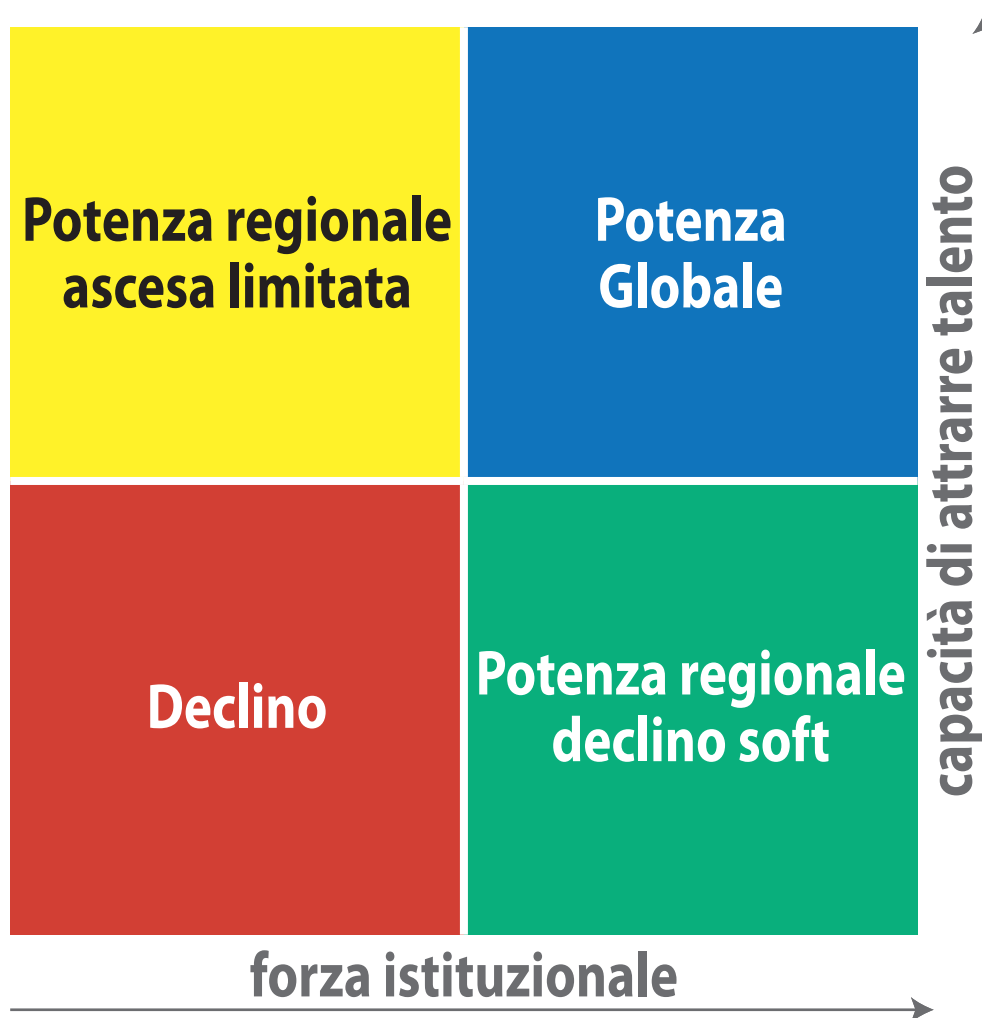
contesto operativo, analizzando l'evoluzione delle variabili chiave.

In base alle considerazioni effettuata in precedenza, possiamo identificare due driver fondamentali capaci di determinare il successo dell'Europa nel lungo termine:

- **La capacità di attrarre talento**
- **La forza istituzionale**

Con il primo fattore si intende la capacità

dell'Europa di diventare un "magnete" che attrae conoscenza, intelligenza, creatività e spirito imprenditoriale su scala globale, in misura comparativamente maggiore agli altri blocchi politico-economici. Con il secondo fattore si intende la capacità di costruire l'Europa Politica: la coesione interna ed esterna dell'Unione, la capacità di rafforzare il suo sistema istituzionale, etc. Sulla base di queste considerazioni è possibile costruire uno schema di riferimento:



Scenario 1 – Europa come potenza globale

Nel 2020 l'Europa ha consolidato la sua struttura istituzionale ed ha creato un sistema continentale di istruzione e ricerca. L'UE diventa il principale produttore di innovazioni su scala globale, diventando un magnete per il talento.



La struttura istituzionale “forte e aperta” consente di mobilitare risorse umane, raccolte su scala planetaria, in ambito economico, culturale, scientifico e militare. La forza politica le consente di giocare un ruolo cruciale, spesso primario, nei tavoli di negoziazione internazionale.

Scenario 2 - Europa come potenza regionale / declino limitato

La “Fortezza Europa” rafforza il suo sistema istituzionale, attuando una politica estera coordinata ed integrando in misura sempre più profonda gli stati membri. Allo stesso tempo, la chiusura culturale e la mancata riforma del sistema universitario riducono il tasso di innovazione economica, tecnologica e militare.

L'Europa continua a contare nelle istituzioni internazionali formali, come le Nazioni Unite, ma non dove c'è potere effettivo. Le potenzialità di influenza globale sono limitate dalla bassa crescita economica e dall'invecchiamento della popolazione.





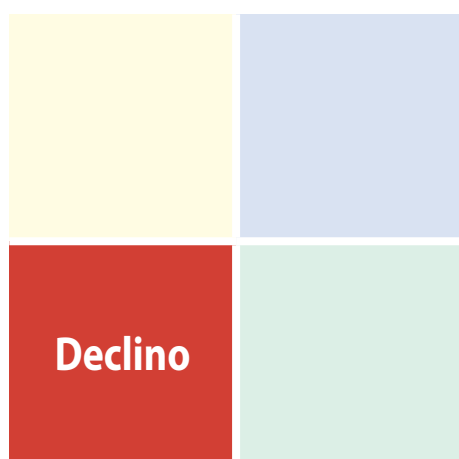
Scenario 3 - Europa come potenza regionale / ascesa limitata

L'Europa riforma il suo sistema di istruzione e ricerca, limitando allo stesso tempo le pressioni xenofobe e protezioniste. Il continente uno dei maggiori centri internazionali di produzione intellettuale, attraendo una fetta significativa della classe creativa globale.

Il sistema istituzionale soffre però di debolezze strutturali ed incongruenze: manca una politica estera comune, le decisioni sono lente e contraddittorie. Il benessere economico e la vivacità culturale non si traducono in potere politico: per via dello scarso coordinamento non raggiungono il loro pieno potenziale.

Scenario 4 - Europa in declino

Nel 2020 l'Europa diviene frammentata e divisa, presentando una crescente litigiosità tra gli stati che la compongono ed una mancanza di coordinamento politico ed economico.



Il continente è scosso da periodiche ondate di xenofobia, scoraggiando le migrazioni ed aggravando il problema dell'invecchiamento della popolazione.

L'Europa si condanna all'irrilevanza nello scenario internazionale.

Le conseguenze politiche

L'importanza relativa delle variabili prese in esame dipende dall'evoluzione complessiva del sistema economico mondiale nei prossimi anni: se ci sarà una nuova fase di crescita e di espansione del commercio internazionale, assumerà una centralità ancora maggiore la valorizzazione del talento. Negli scenari più cupi, caratterizzati da una possibile "de-globalizzazione" e da una nuova

conflittualità tra blocchi regionali, diverrebbe centrale il consolidamento della forza istituzionale. In ogni caso, lo schema suggerito in precedenza permette di identificare un set di politiche che sono correlate alla capacità per l'Europa di conseguire un vantaggio strategico nel lungo periodo, diventare un magnete capace di attrarre capitale umano su scala globale

Politica della conoscenza

- 1. Istituire un test standardizzato continentale, simile al SAT americano, o un esame generale, come il Gaokao cinese, per gli studenti al termine delle scuole superiori*
- 2. Creare un sistema europeo di borse di studio per studenti meritevoli*
- 3. Integrare ulteriormente i sistemi universitari su scala continentale*
- 4. Creare un premio europeo per l'innovazione*
- 5. Istituire un programma di rientro di docenti/ricercatori dalle zone esterne all'UE*
- 6. Potenziare i programmi europei per l'attrazione di studenti e ricercatori di talento, in particolare dai paesi emergenti*
- 7. Ampliare e finanziare ulteriormente il programma Erasmus*
- 8. Raccogliere risorse tramite euro-obbligazioni/tasse europee per finanziare la ricerca di base*
- 9. Creare una Fondazione Europea per le Scienze, con lo scopo di coordinare gli investimenti nella ricerca di base*
- 10. Creare un Centro Culturale Europeo, con l'obiettivo di preservare in modo coordina-*

to e valorizzare all'estero l'arte e la cultura del continente

11. Creare un Istituto Europeo per la Tecnologia, fondandosi su istituzioni universitarie pre-esistenti

Diritti sociali / Politiche della migrazione

1. Favorire l'immigrazione qualificata, rendere più agili le procedure di ingresso e stabilizzazione in misura proporzionale sulla base di indicatori oggettivi (ex: titolo di studio, risultati in test standardizzati, etc.)

2. Sanzionare in modo più esplicito le forme di xenofobia/omofobia/discriminazione di genere, sottraendo fondi alle nazioni/regioni che violano degli standard minimi (ex: nei concorsi pubblici)

3. Creare un programma europeo per l'eliminazione degli stereotipi etnici, religiosi e sessuali dai testi scolastici elementari e superiori

4. Ridurre il peso dei privilegi acquisiti e della dipendenza dal passato

a: Armonizzare la politica fiscale, incoraggiando alte tasse di successione

b: Adottare una politica della concorrenza stringente, in particolare nel settore dei servizi

c: Ridurre il peso degli ordini professionali, favorendo la mobilità su scala continentale

5. Aprire l'accesso ai concorsi per funzionari/dirigenti nelle istituzioni Europee al pool di talenti esistente su scala globale (anche agli extracomunitari)

L'Italia nella crisi globale

L'importanza strategica della capacità di attirare, trattenere e valorizzare il talento è stata definita come un elemento fondamentale per il successo dell'Unione Europea, ma tale ragionamento può essere ulteriormente approfondito per quanto riguarda il caso italiano. Il paese si trova oggi in un momento difficile, in cui la crisi economica globale si combina con il basso livello di competitività espresso recentemente dal sistema produttivo nazionale. La fase attuale è caratterizzata dalla scarsità di risorse ed impone l'identificazione di priorità di azione per il rilancio dell'economia. Il primo passo da effettuare in questa analisi è la chiara definizione del problema. Infatti, dietro molte delle "emergenze" che colpiscono il nostro paese, come il ridotto peso economico-politico delle giovani generazioni e le inefficienze esistenti in molti settori della vita pubblica, c'è una causa fondamentale: la cronica carenza di meritocrazia. Tale fenomeno non riguarda unicamente la pubblica amministrazione, ma va a toccare molti altri corpi sociali come le università, gli ordini professionali

e numerose imprese. L'effetto principale della scarsa valorizzazione dei talenti è il riprodursi di un modello sociale ineguale e ingiusto, in cui è molto basso il livello di mobilità sociale ed è ridotta la possibilità di cambiare la propria condizione tramite l'impegno nello studio e nel lavoro. Inoltre, dato che l'economia mondiale è sempre più fondata sulla conoscenza e sull'innovazione, la carenza di meritocrazia nelle imprese e nella vita pubblica ha degli effetti catastrofici sulle possibilità competitive del nostro paese.

È fondamentale non limitarsi alla pars destruens, la descrizione del "mal di merito" che colpisce la società italiana, ma cercare di definire e problematizzare il concetto di meritocrazia analizzandone la nascita e lo sviluppo. In alcuni studi effettuati sull'argomento, come il libro "Meritocrazia" di Roger Abravanel, sono esplorati alcuni casi studio di "fabbriche dell'eccellenza", come le università della Ivy League negli Stati Uniti o l'École Nationale d'Administration francese, per cercare di comprenderne i meccanismi di funzionamen-

to fondamentali. Bisogna sganciarsi dalla retorica pessimista di molta saggistica attuale, anche nel caso italiano è possibile identificare alcuni “semi del merito”: si pensi alla Scuola Normale di Pisa, al gruppo dei “Ciampi e Draghi Boys” che hanno interagito con il Ministero dell’Economia, o ad alcune esperienze innovative di miglioramento dell’efficienza nel Tribunale di Torino. È infatti importante poter identificare anche ciò che funziona, in modo da estendere a tutti gli attori di riferimento i benefici dei sistemi organizzativi che sono stati particolarmente giusti, efficienti ed efficaci nel definire e nel realizzare i loro obiettivi.

Il secondo punto importante è analizzare entrambi i lati dell’equazione della meritocrazia. In primis il lato della concorrenza, intesa come meccanismo di riconoscimento e valorizzazione dei talenti: fare in modo che il merito – in ogni campo di attività – sia individuato e remunerato in modo proporzionale, conferendo più risorse alle strutture e agli individui che

operano con maggiore efficacia. L’altro lato dell’equazione della meritocrazia è quello delle pari opportunità: non ci può essere una competizione giusta se non ci sono condizioni minime ed eguali per tutti nell’accesso all’istruzione e alle carriere. Eventuali disequaglianze sostanziali devono essere riparate. È quindi fondamentale promuovere un dibattito riguardo modalità, tempi e strumenti della meritocrazia: la situazione italiana è comple-

tamente sbilanciata nel senso opposto, mancano le condizioni di base nell’eguaglianza di opportunità ed il talento viene ignorato sistematicamente.

“Nei prossimi dodici mesi lo scopo fondamentale della politica economica deve essere la creazione di opportunità”

Tali problematiche sono enfatizzate dal contesto di turbolenza economica globale. Nei prossimi dodici mesi lo scopo fondamentale della politica economica deve quindi essere la creazione di opportunità. Nel 2009 sarà necessario identificare misure efficaci per favorire la generazione di ricchezza, promuovendo la nascita di occasioni lavorative ed imprenditoriali. Nel breve termine bisogna arginare l’aumen-

to della disoccupazione, aumentando allo stesso tempo il tasso di occupazione. Sarà utile una riduzione del carico fiscale per le nuove assunzioni, ipotizzabile in diverse forme tecniche, dotata di agevolazioni specifiche per l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro. Inoltre, sarà necessario concentrare le risorse a beneficio della parte più produttiva del paese: i giovani che lavorano con contratti precari, una fascia sociale che rischia di essere colpita duramente dalla crisi e che non percepirà benefici significativi dalle misure per famiglie e pensionati. Allo stesso tempo, sarà molto importante aumentare le opportunità di istruzione avanzata, tramite la creazione di un autentico sistema nazionale di borse di studio per gli studenti delle medie superiori. I meritevoli, anche se provenienti da famiglie impoverite dalla crisi, devono permettersi di poter studiare in qualsiasi università del paese a partire dal prossimo anno accademico.

Nel medio termine, il rilancio economico dell'Italia deve essere passare tramite un massiccio investimento nella promozione del talento e tramite l'aumento della produttività, in particolare nel settore dei ser-

vizi. Ciò può essere fatto con una politica distintamente orientata alla promozione della concorrenza, dove le regole siano poche, chiare ed applicate effettivamente, e con un forte investimento in capitale umano, la voce di spesa con il maggiore tasso di rendimento nel lungo periodo. Al miglioramento dell'università deve essere data priorità assoluta: valutare la qualità della ricerca e la capacità didattica di individui, dipartimenti ed istituzioni, allocare le risorse nelle zone più produttive, ristrutturare gli schemi di remunerazione dei ricercatori favorendo i giovani ed i non-strutturati, costruire vero un sistema di mobilità territoriale per gli studenti. Dobbiamo trovare un nuovo modello di sviluppo nazionale che sia focalizzato sul lungo periodo e capace di reggere nella guerra globale per il talento: la crisi dell'Italia è di natura strutturale, non ciclica, ed ogni intervento pubblico dovrà tenere presente questo fattore.

3

clima ed energia
la carta verde dell'Europa

Il quadro generale

La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, approvata a New York il 9 maggio 1992, è stata la prima risposta ideata a livello internazionale per contrastare e ridurre al minimo gli effetti negativi dei cambiamenti climatici del pianeta. La Convenzione aveva come obiettivo la stabilizzazione a livello planetario della concentrazione dei gas ad effetto serra. Questo obiettivo doveva essere perseguito aumentando l'efficienza energetica, favorendo politiche di riforestazione per catturare l'eccesso di CO₂ ed avviando politiche decise e rigorose volte alla sostituzione dei combustibili fossili con fonti energetiche rinnovabili, stimolando di pari passo la ricerca e l'innovazione tecnologica. Il problema attuale dei cambiamenti climatici risiede sia nell'ampiezza del mutamento, che sta avvenendo sotto la spinta di cause che non trovano giustificazione in eventi naturali conosciuti, che nella sua scala temporale. La concentrazione di anidride carbonica in atmosfera è passata da 280 a 383 parti per milione (ppm) in soli due secoli, quando negli ultimi 950 mila anni

non aveva mai superato il livello di 290 ppm. Considerando gli ultimi 200 anni la crescita annuale di anidride carbonica si è attestata attorno a 0,5 ppm, 1,5 ppm dal 1980 ad oggi e 2 ppm a partire dal ventesimo secolo. Dal 1850 la temperatura globale è aumentata di circa 0,75 gradi. Dal 1994 al 2006 si sono registrati 11 dei 12 anni più caldi di sempre a livello globale. Secondo l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) le attività umane sono la principale causa della recente tendenza al rialzo delle temperature, che durante questo secolo potrebbero ulteriormente incrementare. Considerando il trend attuale, l'IPCC ha stimato come probabili degli incrementi compresi tra gli 1,1 ed i 6,4°C entro il 2090. L'aleatorietà dei valori è determinata, in parti uguali, sia da fattori geofisici che dall'incremento della domanda di energia. Le decisioni politiche non possono incidere in misura significativa sul primo punto, ma certamente possono intervenire sul secondo poiché l'energia è all'origine dell'80% di tutte le emissioni di gas serra ed è quindi alla base dei cambiamenti climatici.

Il Protocollo di Kyoto, firmato da 153 paesi nel dicembre del 1997, rappresenta lo strumento attuativo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici. È entrato in vigore il 16 febbraio 2005 con l'obiettivo di ridurre, al 2012, le emissioni mondiali di gas serra del 5,2% rispetto ai valori del 1990. L'Unione Europea, che ha un obiettivo di riduzione dell'8%,

non ha atteso l'entrata in vigore ufficiale del Protocollo ed ha preventivamente istituito, a partire dal 1° gennaio 2005, un sistema per lo scambio delle quote di emissione. Il sistema implementato è l'EU-ETS (European Emission Trading Scheme) a cui

anche l'Italia, che si è "impegnata" per una riduzione delle proprie emissioni del 6,5%, ha aderito. L'atteggiamento europeo mostra chiaramente la volontà di ottenere un ruolo di primo piano nella lotta ai cambiamenti climatici. I paesi del Protocollo di Kyoto hanno già superato il loro obiettivo del 5% circa e ridotto le proprie emissioni

del 17%. Le previsioni dicono che l'Europa non solo raggiungerà l'obiettivo, ma potrà realizzare una riduzione ulteriore pari all'11%. Al 2006 la Germania aveva ridotto le sue emissioni del 18,2% a fronte di un obiettivo del 21%; la Gran Bretagna aveva ridotto le sue emissioni del 15,1% a fronte di un obiettivo del 12,5%; la Francia aveva ridotto le sue emissioni del 3,9% a

fronte di un obiettivo dello 0% (stabilizzazione). In Italia le emissioni al 2006 erano del 16,5% superiori all'obiettivo ma in 3 anni sono scese del 4,5%. Bisogna però fare molta attenzione nell'interpretare le repentine riduzioni delle emissioni in atto in Italia ed in altre nazioni di

“L’atteggiamento europeo mostra la volontà di ottenere un ruolo nella lotta ai cambiamenti climatici. Le previsioni dicono che l’Europa non solo raggiungerà l’obiettivo, ma potrà realizzare una riduzione ulteriore pari all’11%”

Kyoto. Molto importante in questo trend è il ruolo giocato dall'aumento del prezzo del petrolio registrato fino a circa un anno fa e dalla crisi dei consumi attuale connessa con la recessione. Una certa influenza l'hanno avuta anche gli inverni poco rigidi in Europa, le politiche di efficienza energetica e l'incentivazione delle rinnovabili.

La strategia europea

Il pacchetto “Energia-Cambiamenti climatici” approvato nel dicembre 2008 contiene delle proposte definite dal Consiglio Europeo nel marzo del 2007 che cercano di affrontare le sfide energetiche principali che si prospettano per l’Europa. Obiettivo principale è quello di realizzare una “Energy independence” connessa ad una diminuzione delle emissioni di gas serra. Queste proposte si inseriscono all’interno del SET-Plan varato dall’UE nel novembre 2007, che indica le opportuni-

tà di un forte investimento nelle nuove tecnologie “low-carbon”. Secondo i capi di Stato e di governo dell’UE l’accordo punta a confermare il ruolo di leadership dell’Europa nel processo negoziale per il post-Kyoto, cioè dopo il 2012. Tale processo partirà ufficialmente con la Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (COP15) di Copenaghen nel dicembre 2009. Il pacchetto “Energia-Cambiamenti climatici” comprende:

a. *sistema di scambio delle emissioni di gas a effetto serra (ETS): adozione di una direttiva volta a perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra con l’obiettivo di ridurre le emissioni dei gas serra del 21% nel 2020 rispetto al 2005.*

b. *ripartizione degli sforzi per ridurre le emissioni: riduzione del 10% delle emissioni di gas serra prodotte in settori esclusi dal sistema di scambio di quote, come il trasporto stradale e marittimo o l’agricoltura. Fissa quindi obiettivi nazionali di riduzione (per l’Italia 13%), prevedendo anche la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a parte delle emissioni consentite per l’anno successivo o di scambiarsi diritti di emissione.*

c. *cattura e stoccaggio geologico del biossido di carbonio: approvazione di una direttiva che istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico ecosostenibile di biossido di carbonio (CO₂) con la finalità di contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico.*

d. *accordo sulle energie rinnovabili: approvazione di una direttiva che stabilisce obiettivi nazionali obbligatori (17% per l'Italia) per garantire che, nel 2020, una media del 20% del consumo di energia dell'UE provenga da fonti rinnovabili.*

e. *riduzione del CO₂ da parte delle auto: il Parlamento ha approvato un regolamento che fissa il livello medio di emissioni di CO₂ delle auto nuove a 130 g CO₂/km a partire dal 2012, da ottenere con miglioramenti tecnologici dei motori.*

f. *riduzione dei gas a effetto serra nel ciclo di vita dei combustibili: il Parlamento ha adottato una direttiva che, per ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, fissa specifiche tecniche per i carburanti. Stabilisce inoltre un obiettivo di riduzione del 6% delle emissioni di gas serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili, da conseguire entro fine 2020 ricorrendo, ad esempio, ai biocarburanti. L'obiettivo potrebbe salire fino al 10% mediante l'uso di veicoli elettrici e l'acquisto dei crediti previsti dal protocollo di Kyoto.*

Questo elenco indica come l'Europa dovrà affrontare la rivoluzione energetica mondiale in atto. La leadership europea nelle politiche energetiche è fortemente incalzata dagli USA, che con Obama sperano in un "new deal" verde. Anche la Cina sta realizzando delle contromisure per continua-

re ad essere competitiva. Questo in fondo è quello in cui si sperava. Una svolta del mercato verso tecnologie senza carbonio potrà far cambiare strategie anche a paesi refrattari come Cina e India, pena il crollo delle loro economie. L'Europa e la Cina prevedono che rispettivamente il 20% e il

15% dei consumi di energia provverrà da fonti rinnovabili entro il 2020, mentre gli Usa puntano ad un raddoppio dell'elettricità verde in 3 anni. La nuova strategia americana è stata varata con il finanziamento di circa 28 miliardi di euro destinati alle fonti rinnovabili e all'efficienza sotto forma di investimenti pubblici e tagli fiscali. All'interno di questo salvadanaio sono presenti molti soldi destinati all'ammodernamento della rete elettrica ed allo sviluppo delle "smart grids".

La Cina invece, tramite Zhang Guobao, fa sapere che i 59 miliardi di euro destinati al potenziamento della produzione di energia nel corso del 2009, non saranno destinati solamente al carbone. I vecchi impianti verranno sostituiti con altre centrali a carbone più efficienti e meno inquinanti; verrà potenziata la produzione nucleare con l'obiettivo di raggiungere a breve il 5% sulla produzione totale di energia elettrica. Molto interesse viene riservato anche per la generazione elettrica da fonte eolica, a cui la Cina è seconda soltanto agli USA, ed a quella solare.

I 3,5 milioni di euro assegnati dalla Com-

missione Europea per progetti energetici nei prossimi due anni non sono pochi, specie se vengono considerati anche i piani nazionali in corso. Ora però che non è più da sola nella lotta al cambiamento climatico e nella transizione energetica, ma ci sono dei termini di confronto del calibro delle due più grandi potenze economiche mondiali, l'Europa dovrà effettuare le scelte con più oculatezza. Speriamo che questo sia uno stimolo in più.

Secondo delle stime fatte dall'Unep, attualmente, ci sono 2,3 milioni di posti di lavoro nel mondo legati alle energie non connesse ai combustibili fossili. Proiezioni al 2030 vedono questo numero superare quota 20 milioni. È importante quindi che l'Europa mantenga la leadership nel settore delle energie pulite, sviluppando le tecnologie all'interno delle proprie industrie e rivendendole al resto del mondo. Per prevenire conseguenze catastrofiche ed irreversibili, indicate all'unanimità dagli scienziati e connesse ad uno scenario "business as usual", È necessario procedere verso una profonda de-carbonizzazione delle fonti energetiche mondiali. Si dovrà operare consapevoli però che le

fonti fossili rimarranno a lungo la principale risorsa energetica mondiale, anche nelle ipotesi più ottimistiche di sviluppo e di diffusione delle tecnologie alternative, visto che queste attualmente non sono in grado di dare risposte definitive; si dovrà anche comprendere che nessuno scenario è sostenibile senza una riduzione dei consumi energetici. Due sono le sfide energetiche principali che devono essere affrontate per rovesciare questa tendenza: assicurare un'offerta di energia affidabile e a prezzi accessibili ed effettuare una rapida trasformazione verso approvvigionamenti energetici a basso contenuto di carbonio, efficienti e rispettosi dell'ambiente. La dipendenza energetica europea è attualmente al 50%, ma le previsioni in uno scenario business as usual mostrano un aumento al 2030 che raggiungerà il 70%. L'Italia già da ora ha una dipendenza energetica dall'estero pari all'85%.

Dal 2000 al 2008 le variazioni nette di potenze elettriche installate vedono al primo posto il gas con il 68%, al secondo l'eolico con il 25% ed al terzo il fotovoltaico con il 7%. Considerando il solo 2008, invece, il primo posto va all'eolico con il 35%, il se-

condo al gas con il 29% ed il terzo al fotovoltaico con il 19%. Questi dati mostrano come il piano per il clima e l'energia approvato dall'UE nel dicembre 2008 si inserisca all'interno di uno scenario energetico che è già iniziato a mutare. Il futuro energetico europeo sarà caratterizzato da un incremento del consumo del gas, delle risorse rinnovabili e dall'efficienza energetica. L'Europa dovrà fare molta attenzione sulle relazioni che verranno strette con i principali fornitori di gas che, come ormai noto, non hanno politiche stabili e spesso nemmeno democratiche. L'Europa dovrà incrementare l'efficienza energetica nel settore terziario, caratterizzato da inefficienze elevatissime relative soprattutto al riscaldamento ed al raffrescamento. Dovrà essere rivisto il sistema dei trasporti, puntando su efficienza, riduzione dei consumi, elettricità e soprattutto sviluppo della mobilità sostenibile.

Le fonti energetiche rinnovabili potranno raggiungere i numeri sperati solo con la realizzazione e lo sviluppo delle reti intelligenti (smart grids) e dell'accumulo dell'energia elettrica. Il limite principale delle tecnologie eoliche e fotovoltaiche

deriva dall'intermittenza con cui viene emessa l'energia elettrica. La necessità dell'introduzione delle smart grids è collegata alla necessità di una fornitura stabile da una fonte irregolare come può essere ad esempio il vento. Se l'energia generata dal vento fosse, ad esempio, insufficiente, il gestore della rete sarebbe costretto a mettere in moto impianti alimentati a combustibile fossile

con un breve preavviso (in genere turbogas o centrali idriche a pompaggio); questo processo sarebbe poco efficiente. Se, al contrario, l'energia fosse troppa, si potrebbe sovraccaricare il sistema provocando blackout o obbligando gli impianti a sospendere l'attività. Se

le fonti aleatorie di produzione di energia elettrica continuassero a svilupparsi fino a coprire il 20 o 30% del fabbisogno elettrico si arriverebbe all'ingestibilità della rete e inoltre le centrali elettriche sarebbero costrette a cicli continui di attività produttiva e stasi, con perdite energetiche che

vanificherebbero l'operato delle FER (fonti energetiche rinnovabili). Nei giorni di vento molto sostenuto invece si dovrebbero chiudere rapidamente le centrali eoliche.

È quindi necessario aumentare le linee di trasmissione in grado di trasportare energia da una regione a un'altra e di collegare città caratterizzate da alti consumi

con zone remote in cui si produce l'energia rinnovabile. Dovranno essere sviluppati anche sistemi di trasferimento-accumulo connessi alla distribuzione; ad esempio tecnologie che possano trasferire elettricità supplementare dalle centrali eoliche alle batterie per ricaricare le automobili ibride, o

attivare e disattivare a distanza elettrodomestici ad alto consumo energetico a seconda delle disponibilità di energia. Con le "reti intelligenti" si potrebbe facilitare la penetrazione di fonti rinnovabili. Ipotizzando che la velocità del vento cali improvvisamente in una centrale eolica

“Dovranno essere sviluppate tecnologie che possano trasferire elettricità supplementare dalle centrali eoliche alle batterie per ricaricare automobili ibride. Con le “reti intelligenti” si potrebbe facilitare la penetrazione di fonti rinnovabili”

o che un banco di nuvole si sposti sopra una installazione fotovoltaica, gli attuali sistemi di controllo della trasmissione registrerebbero il calo di erogazione e ordinerebbero di incrementare la produzione di energia da parte di altre fonti, soprattutto dagli impianti turbogas, che possono essere attivati rapidamente. Con una rete intelligente, invece, il sistema di controllo potrebbe far circolare un messaggio lungo la catena di distribuzione regionale, chiedendo una riduzione della domanda. Immediatamente, arriverebbe un segnale ai contatori delle abitazioni o degli uffici degli utenti che hanno precedentemente accettato, in cambio di una riduzione dei costi, di permettere alla utility di intervenire sui loro elettrodomestici per limitare i consumi di energia nelle fasi di bassa produzione.

Lo scenario italiano

L'Italia con la sua politica titubante ed a volte ostruzionista sta ostacolando questo tipo di sviluppo. Le conseguenze potrebbero essere molto gravi; come ora siamo dipendenti dai combustibili fossili in futuro potremmo

Non ci sarebbe alcuna necessità di ricorrere agli impianti di gas naturale per ovviare alla discontinuità generativa delle FER. Molto importanti sono anche i sistemi di accumulo. Un esempio può essere fatto con l'idrogeno. L'energia in eccesso prodotta dalle FER viene utilizzata per generare idrogeno per via elettrolitica; questo vettore energetico può essere stoccato ed utilizzato nelle celle a combustibile per produrre energia elettrica quando viene richiesta. Questa tecnologia è quindi molto utile per impianti fotovoltaici casalinghi in cui si renderebbe possibile la copertura dei carichi anche di notte quando il Sole non c'è. Lo scarso o mancato sviluppo della tecnologia sulle "smart grids" e sull'accumulo non consentirà una penetrazione massiva delle FER nello scenario energetico.

esserlo per la tecnologia connessa alle energie rinnovabili ed all'efficienza energetica. Al di là delle incentivazioni sull'efficienza energetica (che ultimamente hanno rischiato una grossa riduzione) e di quelle alle rinnovabili, lo Stato italiano

non sta infatti dimostrando di credere, al contrario delle altre principali potenze europee, nella necessità di una de-carbonizzazione del comparto energetico nazionale. Questo atteggiamento sta determinando perdite economiche legate ai vincoli posti da Kyoto e rischia di far rimanere l'Italia fuori dal mercato generato dalle politiche energetiche connesse con la de-carbonizzazione. Sarà necessario pensare ad un futuro sostenibile tramite una politica di lungo periodo per impedire che l'Italia si stacchi da un'Europa virtuosa sul clima. Attualmente le politiche volte a contrastare il global warming sono strettamente connesse alla possibilità di uno sviluppo economico. L'Italia rischia di venire esclusa dal gruppo di punta dei paesi che, grazie all'impegno per contrastare il riscaldamento del pianeta, stanno rivitalizzando le proprie economie. Speriamo che la tendenza italiana a curare gli interessi di poche individualità, nel caso specifico collegate ai combustibili fossili ed a un possibile futuro nucleare, non prevalgano. Dobbiamo adoperarci per aiutare le persone a capire che l'attuale modello centralizzato di produzione dell'energia può essere sovvertito tramite una genera-

zione diffusa. Insieme si può raggiungere un modello energetico democratico basato sul contributo della collettività.

Lo Stato italiano deve agire per far sì che l'economia italiana riesca a prendere, magari alla fermata successiva, il treno delle opportunità connesse con la nuova rivoluzione energetica globale, che purtroppo per noi è già partito. Uno dei settori in cui l'Italia potrebbe dominare il mercato è quello del solare termodinamico. I paesi europei che da subito hanno compreso le opportunità economiche offerte dalle energie rinnovabili ora stanno cavalcando l'onda e dettando le regole del mercato.

Nel settore eolico su 300.000 impiegati al mondo, 82.000 sono tedeschi, 36.000 americani e 35.000 spagnoli. Nel fotovoltaico su 170.000 impiegati al mondo, 55.000 sono cinesi, 35.000 sono tedeschi, 26.000 spagnoli. Potremmo continuare con la lista delle fonti rinnovabili, ma la classifica vedrebbe sempre primeggiare la Germania e la Spagna, cioè l'Europa, gli USA e la Cina.

Come mai l'Italia, il paese del sole, non compare almeno ai primi posti del foto-

voltaico? Chiaramente perché le scelte energetiche sono state altre. Se queste scelte non cambieranno ci ritroveremo a comprare energia fotovoltaica prodotta in Germania, paese che ha un'insolazione pari a quasi la metà di quella della Sicilia.

Al 2005 la generazione elettrica nazionale era costituita per il 12% dall'idroelettrico, per il 43% dal gas, per il 13% da carbone e derivati, per il 10% da prodotti petroliferi, per il 4,85% da altri combustibili, per il 14% dalle importazioni, per il 3,85% dalle rinnovabili. La percentuale dei combustibili fossili era pari quindi all'80% circa. La percentuale di gas utilizzato per la produzione di energia elet-

trica in Italia è in costante aumento e sta per superare quota 50%.

Per contrastare la dipendenza da questa risorsa verso paesi dagli atteggiamenti non chiari e spesso non in linea con la

democrazia, si potrebbe incrementare il numero dei rigassificatori a largo delle coste italiane. In questo modo potremmo acquistare il gas dove vogliamo e non da luoghi che ci vengono imposti. Si potrebbero ridurre i vincoli d'importazione e

l'Italia potrebbe divenire un hub europeo del gas, distribuendolo in tutta l'Europa. Deve comunque rimanere ben chiaro in mente che il gas è un combustibile fossile e che il suo utilizzo va ridotto, non aumentato. Si dovranno diversificare gli approvvigionamenti e credo sarà inevitabile l'utilizzo del carbone che attualmente in Italia fornisce il 14% di energia elettrica generando però il

30% dell'anidride carbonica liberata per la produzione complessiva di elettricità. Il carbone quindi, se necessario, dovrà essere utilizzato abbandonando la tecnologia tradizionale e puntando sulla co-combustione (10% o 20% del combustibile com-

“Lo Stato italiano deve agire per far sì che l'economia italiana riesca a prendere, magari alla fermata successiva, il treno delle opportunità connesse con la nuova rivoluzione energetica globale, che purtroppo per noi è già partito. Uno dei settori in cui l'Italia potrebbe dominare il mercato è quello del solare termodinamico”

posto da biomasse) affiancata a processi di Carbon Capture and Storage, che però hanno bisogno di finanziamenti e sviluppo tecnologico per poter essere commerciali.

Tutto questo sarebbe inutile in assenza di una sinergia con la generazione distribuita fondata sulle FER, che dovrà diffondersi in maniera esponenziale nel corso degli anni. Secondo il Position Paper Italiano del 2007, dal 2005 al 2020 l'energia prodotta dalla tecnologia fotovoltaica dovrebbe aumentare di 330 volte, quella prodotta dall'eolico di 96 volte, quella prodotta dalle biomasse di 2,5 volte, quella prodotta dalle maree di 100 volte e quella geotermica dovrebbe raddoppiare. I risultati ipotizzati sono raggiungibili con il contributo dello Stato e di noi tutti. È fondamentale che l'Italia sviluppi un Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi al 2020, come hanno già fatto Francia, Germania ed Inghilterra. La programmazione dettata da leggi è fondamentale per dare certezza ed impulso al mercato. Necessario sarà anche il miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici e nella mobilità.

L'incremento dell'efficienza energetica può essere raggiunto sfruttando, ad esempio, il calore prodotto da centrali a biomasse localizzate vicino ai luoghi di consumo. L'energia termica, infatti, non può essere trasportata per grandi distanze. Carichi termici adeguati localizzati nelle vicinanze di centrali a biomassa permetterebbero di recuperare il calore tramite, ad esempio, sistemi di teleriscaldamento per palestre, ospedali o utenze domestiche.

Nel breve periodo queste modalità di generazione di energia elettrica e termica difficilmente riusciranno a prendere campo in maniera invasiva e quindi possono essere affiancate a dei sistemi di cogenerazione quali le microturbine a gas. Queste macchine sono alimentate da un combustibile fossile, ma hanno taglie molto piccole che possono adattarsi a qualsiasi tipo di utenza. Il loro utilizzo favorirebbe una generazione distribuita dell'energia elettrica e garantirebbe anche un recupero di calore utilizzabile per riscaldare gli edifici o generare acqua calda sanitaria. L'Europa ha compreso quali sono le potenzialità che le fonti energetiche rinnovabili possono

offrire sia dal lato economico che da quello energetico. Con le microturbine a gas, ad esempio, si potrebbero dimensionare le taglie delle macchine in base ai consumi. Tramite lo sviluppo di sistemi di accumulo si potrebbe posticipare al momento opportuno l'utilizzo dell'energia elettrica prodotta e non consumata. Si deve quindi incrementare la quota di energia rinnovabile pensando ad una riduzione dei consumi connessa ad una produzione legata alla richiesta. La generazione distribuita permette la produzione di energia da parte di ogni singolo utente e quindi è una forma di energia democratica. Se l'Italia sfrutterà l'immenso potenziale che hanno le energie pulite ed il risparmio energetico, vedremo una forte ripresa economica ed una de-carbonizzazione del comparto energetico. Il successo o il fallimento nazionale non è però solo nelle mani dello Stato. Il cambiamento ed il successo è soprattutto nelle nostre mani. Dobbiamo essere i primi a promuovere un'energia che sia democratica e che non inquina; dobbiamo essere i primi a modificare le nostre abitudini, il nostro stile di vita. Per farlo non dovremo ridurre il nostro benessere ma soltanto ridurre gli sprechi.

Al nostro fianco dovrà esserci sempre e comunque lo Stato. Il modello indicato è realizzabile e rappresenta uno schema generale di cambiamento che potrebbe porre le basi per una svolta del settore energetico nazionale. L'obiettivo, comune anche all'Europa, è incentrato sullo sviluppo economico, sulla riduzione delle emissioni di anidride carbonica e sull'aumento dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, fondamentali per raggiungere l'"energy independence".

4

migrazioni internazionali

Italia, ponte per l'Unione

Quadro internazionale e specificità italiana

A partire dagli anni '70, la popolazione immigrata regolarmente soggiornante in Italia è raddoppiata ogni dieci anni. Dalle 648.935 unità nel 1991, si è passati a 1.362.930 unità nel 2001, senza tener conto dei minori, dei registrati con i propri genitori, dei nuovi nati e del ricongiungimento familiare, per un totale di 1.600.000 unità circa, corrispondente al 2.8% della popolazione residente. Le ragioni che hanno determinato la repentina conversione italiana da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, vanno ricercate nella crisi petrolifera, proprio degli anni '70, che obbligò la riprogrammazione dell'equilibrio tra offerta e domanda lavorativa nel continente europeo e, in primis, nei tradizionali Paesi di destinazione dei flussi. Il *turning point* delle politiche migratorie deciso da Francia, Germania, Olanda, Svizzera, Svezia e Gran Bretagna, pose le basi per una cooperazione intergovernativa, in merito, fino al Trattato di Amsterdam. In coincidenza con il blocco delle frontiere da parte degli storici Paesi europei di accoglienza, Portogallo, Spagna, Italia e Grecia, iniziarono a

delinearsi come nuovi poli di attrazione. Tuttavia, nonostante la rapida evoluzione del fenomeno e la sua centralità politica, soltanto il 30 dicembre 1986, con la legge n. 943, l'Italia affrontò la questione, da un punto di vista normativo. Si trattava di un primo, maldestro, tentativo di *governance* che, lungi da considerare la questione nel suo complesso, si limitava a dettare disposizioni per i soli lavoratori subordinati e proponeva, come unico strumento di azione, la sanatoria divenuta prassi nel tempo. Tentativo sicuramente maldestro e fallimentare, giacché la regolarizzazione dipendeva dalla esclusiva volontà dei datori di lavoro, disposti o meno a formalizzare la posizione dei propri dipendenti extracomunitari. Le legislazioni successive, fino al varo della legge 189/2002 (cd. Bossi-Fini), e successive modifiche, sebbene arricchite sia formalmente, nella previsione dei casi, che sostanzialmente, si rilevano costantemente e attualmente inadeguate, come pure insufficienti.

I protagonisti del processo migratorio, infatti, sono ravvisabili non soltanto nei

migranti e nei Paesi di destinazione, ma anche e necessariamente, nei Paesi di origine, nei trafficanti di esseri umani, nei Paesi di transito, nelle aree dei Paesi di origine, nelle famiglie dei potenziali migranti, nelle comunità dei già immigrati nel Paese di destinazione, nelle famiglie, nelle

imprese e, in generale, nelle aree dei Paesi di destinazione, in particolare e per quanto ci riguarda, Schengen e UE. Delle efficaci politiche di gestione dei flussi devono necessariamente tener conto dei molteplici protagonisti coinvolti e degli squilibri demografici e socio-economici esistenti fra le aree dei Paesi di origine e quelle dei Paesi di destinazione. *Last but not at least*, è necessa-

rio focalizzare il fenomeno nelle sue specificità, ossia analizzare le peculiarità dei soggetti in questione, *sempre medesimi ma sempre diversi*. A proposito, è impensabile, nel contesto italiano, affrontare la

“È impensabile, attuare efficacemente delle politiche di gestione a livello solo nazionale, trascurando il fatto che molte delle nostre frontiere sono, altresì, frontiere del mercato unico europeo. Se dovessimo continuare a promuovere le politiche attuali, investiremmo cospicui capitali e energie per un esito inesorabilmente fallimentare”

questione delle migrazioni internazionali, prescindendo dalle dimensioni europea e mediterranea. È impensabile, attuare efficacemente delle politiche di gestione a livello solo nazionale, trascurando il fatto che molte delle nostre frontiere sono, altresì, frontiere del mercato unico euro-

peo. È impensabile o, forse, pensabile ma indubbiamente fallimentare. Da qui al 2050 ci aspettiamo per l'Europa un decremento di 70 mln di abitanti (immigrazione «corrente» già inclusa) e per l'Africa un incremento di più di un miliardo di persone: è evidente che né un sistema di entrate per quote a livello nazionale, né delle formule di «immigrazione zero», nazionali e/o comuni-

tarie, potranno rappresentare delle soluzioni. Se dovessimo continuare a promuovere le politiche attuali, in merito, investiremmo cospicui energie e capitali per un esito inesorabilmente fallimentare.

Sicurezza e giustizia

L'Italia ha bisogno dell'Europa, poiché ha bisogno di affrontare una questione che è squisitamente europea, a livello europeo. Senza contare che, fino ad oggi e oggi soprattutto, il fenomeno è qui gestito in chiave di pubblica sicurezza e che di questo non si tratta. Si tratta, infatti, di cause, primariamente economiche che, solo in un secondo momento, rilevano su altri piani. Altrettanto importanti, è certo, ma successive e, in un certo senso, «aliene»: un'Italia e un'Europa giuste sono, infatti, obiettivi che prescindono e devono prescindere da meri calcoli di mercato. La sicurezza è questione importante alle frontiere, ma anche internamente. Cambiano però sia gli attori che i contesti: nel primo caso si tratta di persone extracomunitarie e di forze dell'ordine che attuano ai limiti territoriali ed istituzionali dello spazio comunitario; mentre nel secondo si tratta di persone, immigrate e non, che vivono in Italia e nell'Unione e di cui devono accettare il patto sociale. Il *patto sociale* deve necessariamente fondarsi sul principio di giustizia per essere condiviso dalle parti, a maggior ragione in

seno ad un sistema che desidera definirsi democratico, dove *cratìa* sta per potere e *démòs* per popolo e quest'ultimo si compone delle parti sociali. La prima azione da compiere per operare in maniera giusta è lo stabilire come un determinato individuo debba essere trattato per essere trattato giustamente. L'egual trattamento sarà riservato, allora, a coloro che si trovano nella sua stessa condizione e ciò prescinderà da qualsiasi altra considerazione. La regola di giustizia richiede, per la sua applicazione, la virtù dell'imparzialità nei riguardi dei destinatari della legge. Chi risiede nel territorio dell'Unione, fa parte della sua società civile e, in particolare, di una parte specifica di essa, che si tratti di un cittadino di un Paese membro o di un Paese terzo. Se le differenziazioni tra i vari gruppi sociali non sono definite da ragioni razziali, come previsto dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, prima fra tutte, allora è necessario individuare i criteri che legittimamente collocano una persona in un gruppo piuttosto che un altro. Ad essi sarà applicata un'eguale giustizia. In questi termini deve essere af-

frontata l'integrazione perché sia giusta e sicura. Affinché si operi per la sicurezza, è importante evitare una società dove *"tutti sono uguali ma alcuni sono più eguali degli altri"*.

Gli ingenti fondi economici previsti dall'ultimo disegno di Legge «in materia di sicurezza pubblica», ad esempio, per scopi repressivi, potrebbero essere

molto più intelligentemente investiti per interventi sociali atti a favorire l'integrazione. La repressione a priori, le diseguaglianze, le ingiustizie, sì acuiranno le tensioni e favoriranno gli scontri. Ma tutto ciò riguarda essenzialmente delle politiche di go-

vernance interne al territorio, successive e (opportunamente) affrontabili a livello locale, seppur con direttive-quadro emanate a livelli più alti. La gestione delle entrate alle frontiere è altra cosa. Se i processi di integrazione e la pattuizione di *standards* di welfare e di giustizia a livello europeo sono auspicabili, in un mercato econo-

“In un mercato economico unico, politiche comuni in materia d'immigrazione e in materia di gestione della domanda e dell'offerta di lavoro sono imprescindibili”

mico unico, politiche di entrata/uscita e gestione della domanda e dell'offerta di lavoro, sono necessarie e imprescindibili. Questo soprattutto in un momento di crisi, come è quello attuale, caratterizzato da grande difficoltà economica, incertezza e disoccupazione crescenti. Negli ultimi dodici mesi il Pil in Italia è sceso di 0.9% e le previsioni Ocse indicano cali sia per l'insieme del 2008 (-0.4%), che del 2009

(-1%), con una timidissima ripresa nel 2010 (+0.8%). Se queste previsioni dovessero rivelarsi esatte, si tratterebbe del primo calo del Pil per due anni consecutivi da quando vengono elaborate queste statistiche (1960), e della peggiore recessione

dagli anni trenta. Le previsioni sono più incerte del solito, ma i dati reali potrebbero rivelarsi addirittura peggiori di quanto previsto. Questa analisi vale, con dati parzialmente diversi, per tutti i Paesi europei. È palesemente necessario, dunque, fare un «punto della situazione» a livello comunitario, a livello di mercato, il nostro. È

necessario capire quante unità di lavoratori extracomunitari saremo disposti a sostenere nei prossimi anni giacché, sebbene sia impensabile un azzeramento puro e semplice delle quote per il 2009 e per il 2010 è, altresì, senza dubbio ravvisabile un loro consistente ridimensionamento. È

altrettanto chiaro poi che non è più politicamente percorribile la tradizionale strada delle «regolarizzazioni di massa», simili a quelle effettuate fino al 2002, fortunatamente escluse per il futuro dal patto europeo per l'immigrazione, voluto da Sarkozy nel 2008.

Interventi e strumenti comunitari

Qualche passo in avanti a livello europeo, in tema di flussi migratori, negli ultimi anni c'è stato e questo ultimo dato ne è la prova. L'ultimo, significativo, risale al 4 febbraio di quest'anno, con la direttiva del Parlamento europeo che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano immigrati irregolari nell'UE. Tali sanzioni dovranno essere pecuniarie (inclusi i costi dell'eventuale rimpatrio), amministrative (ritiro della licenza d'esercizio o chiusura dello stabilimento) e, nei casi più gravi, penali. Gli Stati membri dovranno poi mettere a disposizione meccanismi per agevolare le denunce e garantire adeguate ispezioni sui luoghi di lavoro più a rischio. Ma non basta: è il modo di approccio, in partenza, ad essere inadatto e inefficace. Gli stessi

sistemi di gestione delle entrate variano da Stato a Stato, oltre ai diversi criteri per cui viene concessa o meno la cittadinanza nazionale e, quindi, quella europea e, con queste, il diritto di voto. In questa prospettiva-quadro variabile, da Stato membro a Stato membro, il minimo comun denominatore è dato dal fatto che ai cittadini di Paesi terzi è riservato un trattamento giuridico specifico e differenziato rispetto a quello previsto per quelli autoctoni. Infine e a parte l'ultimo caso citato, le strategie comuni si avvalgono principalmente di strumenti di «normazione leggera» quali, primi fra tutti, il partenariato, il principio del *mainstreaming* ed il metodo aperto di coordinamento che, se godono di un diffuso consenso a livello istituzionale perché non attentano al principio di so-

vrantà dei singoli Stati membri, non sono però in grado di offrire effettive garanzie, quanto ad obbligatorietà, a certezza degli effetti, a controllo giudiziario ed implementazione dei diritti, oltre a spingere in direzione contraria alla armonizzazione delle politiche migratorie nazionali. Non dimentichiamo che soltanto col Trattato di Amsterdam del 1997 (entrato in vigore nel 1999), le politiche dell'immigrazione sono state fatte rientrare nel programma di azione comunitaria e, quindi, nel «primo pilastro» dell'Unione, attraverso l'in-

troduzione del nuovo titolo IV, riguardante «visti, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone». La portata innovativa del Trattato è attenuata, in ogni caso, dalla facoltà degli Stati membri di mantenere o introdurre disposizioni compatibili con il Trattato stesso e con gli accordi internazionali e, inoltre, dall'impossibilità per i giudici di Lussemburgo di sindacare le politiche statali in materia di ordine pubblico e di sicurezza interna.

Insufficienza degli interventi italiani

Ripercorrendo il quadro fin qui delineato, appare evidente l'approssimazione delle azioni comunitarie in tema di immigrazione e, fatto ancor più grave, di approssimazione delle azioni volte alla gestione degli odierni cambiamenti interni, riguardanti la popolazione europea stessa ed i suoi bisogni, sia di quelli esterni a cui il mercato comune è esposto. Questo fatto si rivela ancor più grave per un Paese, come l'Italia, al centro del Mediterraneo e perciò esposto, continuamente e da più frangen-

ti, alle più drammatiche manifestazioni del fenomeno migratorio. Per prendere in esame un caso concreto, basti pensare all'emergenza, ormai cronica, dell'isola di Lampedusa. Lampedusa è tra le più piccole isole italiane, la sesta, con una superficie di 20.2 km². Si situa a 200 km a sud d'Agrigento (Sicilia), di cui è provincia, a soltanto 167 km dalla Tunisia, a 220 km da Malta e a 355 km dalla Libia. È il territorio più a sud della Repubblica italiana, il terzo europeo (dopo Cipro e Creta); è più prossimo all'Africa che all'Italia. Sull'isola

si trova un solo centro abitato. Negli ultimi anni l'isola di Lampedusa è iniziata ad essere un ponte privilegiato per raggiungere l'Europa. La sua relativa vicinanza al continente africano, la rende entrata possibile agli occhi di migliaia di persone che, con imbarcazioni di fortuna, dalla Libia e dalla Tunisia, si avventurano per le difficili acque dello stretto di Sicilia. I fondali dello stretto, inoltre, sono relativamente bassi ed è facile che le imbarcazioni s'incagliino: molte, troppe, persone d'allora hanno perso la vita per annegamento. Le persone che tentano l'incerta via di Lampedusa, non hanno fatto altro che aumentare negli ultimi anni: da 8.800 nel 2003, nel 2004 sono state 10.447, 15.527 nel 2005, 18.047 nel 2006, 11.749 nel 2007 e ben 31.250 nel 2008. Nel 2004 è stata approvata una legge che consente al Ministero dell'Interno di "finanziare strutture in Paesi terzi per scoraggiare l'immigrazione verso l'Italia". I rapporti bilaterali stipulati negli ultimi anni con la Libia, per esempio, prevedono la deportazione aerea di persone dall'isola di Lampedusa al Paese libico, il quale a sua volta, deporta le stesse verso l'Africa subsahariana. L'istituto europeo Frontex e la stessa Italia documentano le rotte ver-

so Lampedusa, in partenza da Zuwaran, Tripoli e Zliten (Libia), ma si trovano dei grandi accampamenti di migranti anche nelle zone periferiche di Tunes (Tunisia). Ai Paesi del Nordafrica si è proposto di svolgere il ruolo di sentinelle avanzate dell'Unione Europea, la quale sposta i suoi confini più a sud ed esternalizza il controllo e, in cambio, offre finanziamenti, mezzi e, soprattutto, riconoscimento politico. Ma si tratta, evidentemente, di misure illusorie che, inoltre, ci rendono complici di risposte al fenomeno migratorio, contrarie alle disposizioni generalmente accordate e firmate nelle carte internazionali per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. L'Italia non potrà mai cambiare collocazione geografica ma, al contrario, potrà modificare strategie politiche, convertirle cioè in risposte efficaci o, per lo meno, più efficaci.

L'Italia in Europa

L'Italia non potrà mai cambiare collocazione geografica, ma deve essere sufficientemente moderna da saper usare questa sua peculiarità come vantaggio. La popolazione italiana e la popolazione europea si dimostrano sempre più indisposte ad accettare nuovi immigrati, come sempre più indisposte si dimostrano anche

le stesse comunità immigrate e già inserite. Dobbiamo chiederci perché e, nel farlo, dobbiamo necessariamente partire dai dati della realtà. Dobbiamo anche, successivamente, trovare delle risposte e,

perché consistano in progetti sostenibili, dobbiamo mediarle ed integrarle con le componenti da noi non controllabili del processo. Il soggetto "noi", però, deve necessariamente includere l'intervento diretto delle istituzioni europee. Non è attuabile, infatti, una risposta esclusivamente nazionale ad un fenomeno che ha portata internazionale e trova la sua stes-

sa ragione d'essere nell'attrazione che lo spazio economico comunitario esercita al di là dei suoi confini. L'Italia ha il dovere di farsi promotrice dell'armonizzazione europea nel campo dell'immigrazione, se non altro perché non potrà mai spogliarsi della posizione di prima linea che riveste, dal punto di vista geopolitico, per tutta

“L'Italia non potrà mai cambiare collocazione geografica ma, al contrario, potrà modificare strategie politiche, convertirle cioè in risposte efficaci o, per lo meno, più efficaci”

l'Unione. Ma non si tratta soltanto di promuovere un modello astratto di azione, bensì di studiare ed escogitare nuove formule, in merito, effettivamente concretizzabili e probabilmente vincenti. Si tratta di studiare il “cosa” ed

escogitare il “modo”, dunque. Per quanto concerne la questione occupazionale, per esempio, il Consiglio di Lisbona ha individuato a livello europeo una possibile linea di intervento e di risposta alla crisi, nella quale potrebbero inserirsi anche i lavoratori extracomunitari. Mi riferisco alla *Flexicurity*, ossia ad un modello di *flessibilità con la sicurezza sociale e di adattabili-*

tà delle nuove forme di lavoro con le tutele della rete sociale, che scambia la maggiore flessibilità in uscita con un dispositivo di sicurezza ispirato ai migliori modelli nord-europei. La strada da fare, a proposito, è ancora molta e desta diverse e fondate perplessità, soprattutto da parte del Parlamento europeo ma si tratta, indubbiamente, di un'ipotesi affatto trascurabile, anzi, modificabile, ragionatamente, nel rispetto delle diverse prospettive, della produttività e delle tutele irrinunciabili ed inviolabili dei lavoratori. Un altro rilevante aspetto della gestione del processo migratorio è quello attinente alle cd. «selezioni in entrata», ossia ai criteri di selezione per il rilascio di permessi di soggiorno. Le statistiche dimostrano che, attualmente, gli immigrati extracomunitari rappresentano il 48% della manodopera poco qualificata, il 20% di quella altamente qualificata e che, in generale, rispondono alle domande lasciate scoperte dai lavoratori nazionali/europei. Le statistiche riportano, quindi, l'esistenza di un rapporto di complementarietà piuttosto che di sostituibilità dell'offerta lavorativa nazionale/comunitaria ed extra-comunitaria. Ma se ciò è vero, non possiamo restare

indifferenti e tacere alle imprecise campagne mediatiche a cui stiamo assistendo, negli ultimi mesi, a riguardo. Non possiamo tacere alle imprecisioni mediatiche che hanno come scopo la legittimazione popolare di alcune precise scelte politiche e che, fra l'altro, paghiamo con un aumento esponenziale e incontrollabile della violenza. Ma proseguiamo e facciamo distanziandoci dai soli aspetti negativi della mobilità internazionale. Come negare, per esempio, gli innumerevoli benefici dedotti, in questi ultimi anni, dalle mobilità internazionali studentesche? E dagli apprendistati all'estero? Ciò è sicuramente frutto innovativo e straordinario di decisioni politiche dell'Unione Europea. Predisporre, infatti, le basi per una mobilità internazionale altamente qualificata, produrrà nel tempo ricambi e formazione costante delle classi lavorative e faciliterà l'ingresso di extra-comunitari utili al processo di costruzione dell'Unione, quale potenza competitiva mondiale.

Per tornare alle proposte percorribili al fine dell'armonizzazione delle politiche di immigrazione a livello europeo, in occasione delle elezioni politiche del Parlamento europeo nel giugno 2009 e nella considerazione della necessità italiana di trovare risposte effettive e a breve termine, cerchiamo di scorrere sinteticamente alcune risposte di *governance* al fenomeno, secondo criteri di priorità. Innanzitutto, è necessaria la gestione della domanda e dell'offerta lavorativa del mercato a livello europeo. Emerge, quindi, una questione molto grave: attualmente, gli Stati membri possono e devono prendere importanti decisioni sui loro rispettivi mercati nazionali che gravano su tutta l'area Schengen. Ciò significa che l'UE non è ancora effettiva, nemmeno dal punto di vista economico. In alternativa sarebbe, per esempio, utile la creazione di *databases* comunitari, condivisi e continuamente aggiornabili, ad opera di ogni Stato membro o, addirittura, a livello regionale. Parallelamente, sarebbe opportuno istituire dei centri europei esterni di gestione dell'immigrazio-

ne, ossia agenzie con funzione di coordinamento e di informazione. Una funzione di queste dovrebbe essere, primariamente, anche quella di smontare i miti ed i pregiudizi dei migranti: si tratterebbe di fornire, a priori, informazioni relative alle condizioni di vita e alle effettive opportunità nell'UE, compresi i dati inerenti ai tassi di disoccupazione, alla carenza di alloggi, ai sistemi educativi e sanitari. Infine, di estrema importanza si delinea la promozione della giustizia come valore cardine nella costruzione politica europea, attraverso la parità di trattamento dei lavoratori, a eguali condizioni ed il coordinamento del sistema tributario con quello di rappresentanza politica (*no taxation without representation*).

Per concludere, da un lato, le migrazioni internazionali comportano una lunga serie di problemi ed emergenze, dall'altro la stessa Europa è la prima ad averne bisogno. Il termine migrazione si riferisce al flusso di esseri umani che lasciano il luogo d'origine, per catastrofi politiche e naturali o per ragioni economiche. Non è di

certo nuova la tendenza degli esseri viventi alla ricerca di condizioni favorevoli alla sopravvivenza. Tuttavia, i profondi cambiamenti odierni, riassumibili in termini di mondializzazione, sono riscontrabili anche in questo preciso

fenomeno. L'introduzione dei mezzi di trasporto a vapore nel corso del XIX secolo ha condizionato in maniera irreversibile gli spostamenti umani. Le cifre che caratterizzano i fenomeni migratori oggi sono altissime, si tratta di milioni di individui, e non accennano a decrescere. Mai nella storia si è registrato uno spostamento di

“L'ordine nazionale è chiamato a trasformarsi, poiché di fronte alla grandiosità del fenomeno, la repressione non è più una soluzione adottabile. Questo è ancor più vero nel contesto europeo”

persone in termini di questa portata. I flussi sono continui e apportano consistenti variazioni alle economie, sia dei Paesi di origine che di quelli di arrivo. Il sistema si articola attraverso un binomio preciso, il quale funge anche da ago della bilancia: l'offerta e la domanda lavorativa. Le considerevoli ripercussioni economiche

dei flussi richiedono altrettanti cambiamenti politici, ossia delle nuove regole e dei nuovi sistemi di gestione. Si presentano diversi aspetti che devono essere curati, dalla disoccupazione alla tutela delle persone, i cittadini del Paese accoglien-

te e gli immigrati, a loro volta, economici o rifugiati. Si prospettano, inoltre, nuove esigenze infrastrutturali, di coperture sanitarie, che devono essere affrontate attraverso profonde trasformazioni sociali, dal piano psicologico a quello educativo. Riprendendo il significato originario del verbo migrare, possiamo notare che una

delle traduzioni possibili del termine è anche quella di trasgredire o violare. In effetti, è evidente che nelle migrazioni internazionali avvenga un oltrepassamento di frontiere, una trasgressione in termini di confini politici. Ma non è soltanto la dimensione territoriale ad essere violata. Si introduce, in questo contesto, in una riflessione sul concetto di identità nazionale, ossia un insieme di valori e simboli, la Storia e le leggi proprie di una determinata nazione che, in genere, si riconosce anche in un determinato territorio. I migranti che si trasferiscono da un luogo ad un altro, non cambiano automaticamente i propri valori, né i propri costumi, anzi li conservano e cercano di trasmetterli alle generazioni successive. Si delineano così due forme di resistenza: quella della comunità autoctona e quella delle minoranze ospitate. Si tratta, in realtà, dello stesso tentativo di preservazione identitaria, che può agire in direzioni contrarie. Negli ultimi decenni si registrano flussi migratori diretti, più o meno, sempre verso le medesime zone del pianeta, dove si concentra la varietà culturale e possono acuirsi le tensioni. L'ordine nazionale è chiamato a trasformarsi, poiché di fronte alla gran-

diosità del fenomeno, la repressione non è più una soluzione adottabile. Questo è ancor più vero nel contesto europeo.

È necessario, dunque, riflettere sui temi quali l'integrazione sociale, la cittadinanza e il diritto al voto ma, altresì, su quelli di servizi pubblici essenziali, del lavoro e degli alloggi. Tra la fine del XVIII secolo e l'inizio del XIX, in Europa, nazione e cittadinanza sembravano essere concetti complementari (rivoluzione francese), prima di separarsi alla fine del XIX e nel XX. Nel 1882 Ernest Renan in *Qu'est-ce qu'une nation?* scriveva: "La nazione è un'anima, un principio spirituale, una volontà di vivere insieme", e la sua esistenza è "un plebiscito di tutti i giorni". Sembra ci sia una vera e propria osmosi tra cittadinanza e nazione. Tuttavia, sono esistiti ed esistono nazionali non cittadini e nazioni con cittadinanze diverse. La cittadinanza è un concetto che si è modificato nel tempo e che varia nello spazio, definita dall'esercizio di determinate professioni, dal sesso, come proprio dalla nazionalità. Oggi, all'interno della stessa Unione Europea, è data secondo criteri diversi, che sono oggetto di dibattiti tra i Paesi membri; si alterna tra i

cosiddetti diritto di suolo e diritto di sangue. Ma l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro, comporta oggi l'acquisizione automatica di quella europea ed è, quindi, questione anche comunitaria.

Se l'Unione Europea è decisa ad innalzare mura alle sue frontiere, rischierà d'isolarsi e non soltanto di proteggersi. Risulta così prioritario trovare delle misure di protezione e di sicurezza strutturate e positive, piuttosto di scegliere una chiusura categorica. Quest'ultima si presenta come soluzione apparentemente più semplice e di immediata applicazione. Ma oltre al fatto che comporta difficili e scarsi risultati, si rivela, a lungo raggio, pericolosa e controproducente. Se vogliamo che l'Unione operi per la gestione e la tutela del mercato dei Paesi membri, dobbiamo essere consapevoli che questo non termina alle dogane di frontiera: le merci e i capitali e le persone si muovono all'interno di un mercato che è globale. L'inadempienza di non trovare regole comunitarie per le politiche migratorie nuoce ad ogni Paese membro e all'Unione stessa. Se questa fosse un organismo autosufficiente, sebbene

criticabile, potrebbe permettersi di chiudere le porte all'esterno e vivere da eremita in un lusso inequiperabile. Ma non è il caso: materie prime, tra cui l'energia, la manodopera ed i capitali sono in larga misura (necessariamente) anche extracomunitari. Nessun organismo può sopravvivere in solitudine, nemmeno i mercati e nemmeno l'Unione. L'Italia, in questo contesto, svolge e continuerà a svolgere un ruolo determinante, data la sua posizione geopolitica. Per questo deve farsi forte promotrice di una sostenibile politica comune in tema di immigrazione e, nel contempo, predisporre come «ponte» mediterraneo per l'Unione stessa.

5

**sicurezza europea
e politica estera comune**

All'indomani del vertice di Saint Malo del dicembre 1998, Madeleine Albright - allora Segretario di Stato - indicava sulle pagine del *Financial Times* le condizioni rispetto le quali una difesa comune europea poteva essere pensata (M. Albright, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, *Financial Times*, 7 dicembre 1998, p. 22): no discrimination, no duplication, no decoupling. L'oggetto di tante attenzioni era il rapporto fra il tentativo, lanciato da Francia e Gran Bretagna, di pensare ad una difesa europea in chiave autonoma per l'Europa e l'esistenza della Nato. Nodo difficile da sciogliere e storicamente determinato: la Albright indicava proprio questa difficoltà. Al di là del primo veto, a colpire erano i rimanenti: non solo, infatti, nessuna duplicazione sarebbe stata possibile fra le risorse Nato e quelle comunitarie ma, soprattutto, né le specifiche funzioni del Patto Atlantico né l'unione inscindibile fra sicurezza europea e sicurezza atlantica sarebbero mai dovute entrare in rotta di collisione. Il 28 ottobre 1999 il Senato degli Stati Uniti votava una risoluzione (US Senate, *Resolution 208*, 28 Oct. 1999, para. (1), 106th Cong.) dai contenuti pressoché

identici, ribadendo di fatto il vecchio adagio Nato first. In altri termini: la difesa e le scelte strategiche inerenti l'Europa erano, e sarebbero dovute restare, materia inerente il patto atlantico nella sua interezza (cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 162). Curioso notare che, nel decennio successivo, la storia ha mostrato imprevedibili risvolti.

Negli anni Novanta la crisi nei Balcani vide l'intervento militare in Bosnia della NATO. La disparità del rischio nell'impiego delle forze militari tra gli Stati Uniti e gli Stati europei, condusse questi ultimi ad imprimere un'accelerazione ai piani di difesa dei "Quindici". Il progetto era stato ben accolto anche a Washington che vedeva allora l'opportunità di ridistribuire gli impegni finanziari, secondo il principio *burden sharing*. L'iniziativa europea trovò il plauso dei paesi alleati che sostennero la nascita dell'Identità Europea di Sicurezza e Difesa (IESD), costituita il 3 Giugno 1996 a Berlino. Il compromesso fondò la propria base nella formula delle "forze separate ma non separabili" dalla NATO. Ciò significava che la forza militare europea avreb-

be intrapreso operazioni militari solo se la NATO avesse declinato l'opportunità di avviarle per proprio conto.

La nuova intesa non sembrava, tuttavia, risolvere del tutto le contraddizioni e le diversità della politica di difesa che divideva l'Europa fuori dai suoi confini, sia nei confronti della NATO, sia al suo interno dove emergevano posizioni contrastanti. Il primo problema era costituito dai paesi che facevano parte della Nato ma non dell'Unione: Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Norvegia, Islanda e Turchia (Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca erano paesi candidati ad aderire all'UE dal 1° Maggio 2004). Un'altra complicazione si poneva in merito ai paesi di tradizione neutrale, membri dell'Unione europea ma non della Nato. Irlanda, Svezia, Austria e Finlandia, in virtù di questa tradizione,

sarebbero stati poco disposti ad accettare vincoli derivanti da una difesa comune. Negli stessi anni, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania, Estonia, Slovacchia e Slovenia si candidavano ad entrare nella NATO entro il 2004, determinando la presenza atlantica in Europa al confine con la Russia. Contemporaneamente, la progressiva definizione della politica di difesa europea era strettamente legata all'iniziativa dei paesi membri, alla determinazione dei loro rapporti con la Nato, come anche alla volontà di affrontare altre questioni concernenti la realizzazione di economie di scala nell'industria della difesa, e l'aumento delle risorse destinate alla difesa nei bilanci degli Stati membri della UE. Lo scenario, insomma, stava mutando radicalmente e l'Europa non sembrava esattamente pronta per affrontarlo.

1996 *Il Trattato di Maastricht del 1992 aveva previsto all'art. N (oggi 48) la convocazione di una conferenza intergovernativa per esaminare "conformemente agli obiettivi stabiliti dagli art. A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente Trattato per le quali è prevista una revisione". La CIG si apre a Torino il 29 Marzo 1996, il testo adottato viene firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997. I negoziati inevitabilmente conducono il Trattato di Amsterdam ad un compromesso tra UEO e NATO. Tale*

compromesso è raggiunto con un reciproco supporto tra Unione Europa Occidentale e Unione Europea: l'UEO (Unione Europa Occidentale) costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza europea, mentre la PESC (Politica Estera di Sicurezza Comune) promuove una più stretta collaborazione istituzionale con i paesi del Patto di Bruxelles nella prospettiva di integrare l'organizzazione nelle istituzioni dell'Unione. In questo senso modifiche significative riguardano due punti in particolare: le strategie comuni e l'istituzione del Segretario Generale del Consiglio dell'Unione che, con il Trattato di Amsterdam, assume la carica di Alto Rappresentante per la PESC. L'assetto predisposto non riesce comunque a superare i limiti operativi della UEO, già condizionata dai governi degli stati aderenti. Allo stesso modo, in seno alla PESC, il principio dell'unanimità lascia piena libertà alla politica nazionale a scapito delle istituzioni comunitarie che, non a caso, rivestivano un ruolo marginale. Il Trattato, tuttavia, estende il sistema di voto a maggioranza qualificata, introducendo di contro un meccanismo capace di superare il blocco dell'unanimità: l'"astensione costruttiva". Tale meccanismo consente ad un Stato di non applicare la decisione assunta in seno al Consiglio dagli altri Stati membri pur accettando l'impegno dell'Unione.

1998

Il già citato vertice di Saint-Malo del 1998 segna una svolta significativa. In una nota congiunta di Francia e Gran Bretagna - tradizionalmente la più atlantica delle nazioni - si auspica che la l'UE riuscisse a garantire "una capacità di azione autonoma, fondata su forze militari credibili, con i mezzi e la volontà d'impiegarle per rispondere alle crisi internazionali" (in A. Missiroli, A. Pansa, La difesa europea, Il Melangolo, Genova 2007, p. 35). Come in altre occasioni - e come rileva Antonio Missiroli nel suo saggio (cit., p. 36) - la scelta delle parole si rivela non casuale: la capacità di "azione autonoma" rappresenta il miglior compromesso possibile tra l'aggettivo indipendente di stampo francese e quello complementare suggerito dall'Inghilterra. Ma tanto basta a muovere l'attenzione degli Stati Uniti con le considerazioni, già mostrate, riguardo la dottrina Nato first.

1999

Saint-Malo pone le basi del Consiglio europeo di Helsinki del 1999, dove si delinea l'Headline goal Task Force capace di raggiungere gli obiettivi stabiliti nel

precedente vertice: una forza militare, chiamata Eurodefense capace di affrontare le missioni Petersberg (le « missioni di Petersberg » istituite con la Dichiarazione di Petersberg, adottata al consiglio ministeriale della UEO nel giugno 1992, vennero inserite nel Trattato di Amsterdam ai sensi dell'art.17.2) con un supporto di 60.000 uomini dotati di capacità di controllo, intelligence e comando alla quale gli stati membri garantiscono rapidità nel fornire le unità necessarie (gli Stati membri della UEO mettono a disposizione della NATO e dell'Unione unità militari provenienti da tutte le loro forze armate convenzionali). Inoltre, nel corso del vertice si decide per il trasferimento delle funzioni militari della UEO alla UE (dall'assorbimento nell'UE deriva la creazione di nuove organi: il Comitato politico di sicurezza (COPS) competente a fornire l'indirizzo politico nella gestione della crisi, il Comitato militare dell' UE (UEMC) con funzioni di allarme tempestivo e pianificazione strategica e lo Stato maggiore militare (EUMS) composto da 135 militari provenienti dagli Stati Membri). La capacità militare viene integrata, durante il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira, con una forza civile strutturata in settori diversi, in particolare il consolidamento dello stato di diritto, l'amministrazione e la protezione civile (in questi settori si prevede che le operazioni siano guidate dall'UE o da organizzazioni internazionali come il l' OSCE e le Nazioni Unite).

2001

Il Trattato di Nizza entra in vigore nel 2001 e modifica in modo significativo la cooperazione rafforzata, permettendo agli stati membri di intraprendere forme di collaborazione all'interno della UE ed evitando il ricorso ad intese tra gli Stati, escluse dalle competenze dell'Unione e sciolte dai vincoli posti dal Trattato sull'Unione. La Politica estera di sicurezza dopo il 2001 rientra a pieno titolo nella cooperazione rafforzata. Per la prima volta la cooperazione rafforzata viene estesa alla politica estera ma continua ad essere esclusa la politica di difesa (la creazione di Eurojust istituisce un sistema

di cooperazione tra le autorità giudiziarie europee e si stabiliscono norme minime per definire i reati della criminalità organizzata, terrorismo e traffico di stupefacenti. Oggetto di cooperazione rafforzata può essere l'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune. Le delibere adottate a maggioranza qualificata dagli Stati che decidono di attivare una cooperazione rafforzata sono efficaci solo tra gli stati partecipi alla stessa). Nel 2000 è la relazione della Presidenza francese sulla PESD a prevedere lo sviluppo militare della UE, la creazione di strutture politiche e militari e l'incorporazione delle strutture militari della UEO. Viene istituito inoltre il COPS (Comitato Politico e di Sicurezza - Previsto dall'articolo 25 del Trattato sull'Unione europea, il COPS è composto dai direttori politici dei ministeri degli Affari esteri degli Stati membri, il Comitato ha il compito di seguire l'evoluzione della situazione internazionale nel settore della politica estera e della sicurezza comune (PESC), contribuire alla definizione delle politiche e controllare l'attuazione delle decisioni del Consiglio), struttura permanente competente in materia di politica estera e di sicurezza comune già prevista ad Helsinki nel 2000. Il COPS esercita, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi. Esso è inoltre assistito da un gruppo di lavoro politico-militare, da un comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi, nonché dal Comitato militare (CM) e dallo Stato maggiore (SM).

Analizzando gli esiti del vertice si può riscontrare che su un certo numero di punti all'ordine del giorno dell'agenda di Nizza si raggiunge un accordo. L'UE comincia a dotarsi di una capacità di intervento militare che forse sfugge all'opinione pubblica, ma che rappresenta un salto qualitativo di enorme importanza rispetto alla storia dei primi anni del processo di integrazione. Non si tratta ancora di una difesa comune, ma solo di una capacità di intervento militare in situazioni di crisi. Ciononostante, fino a soli pochi anni prima un risultato del genere sarebbe apparso impensabile: esso segna uno sviluppo di straordinario rilievo politico della costruzione europea.

2001 *Una svolta dell'integrazione europea si ha con la Dichiarazione il futuro dell'Unione Europea del Consiglio europeo di Laeken del 15 dicembre 2001 dove la Politica di sicurezza e difesa viene dichiarata operativa, capace di gestire la crisi. La sfida della UE per la costruzione di un'Europa più vicina ai cittadini, affrontata volendo risolvere il deficit democratico attraverso una maggiore trasparenza e la semplificazione delle procedure, deve affrontare di nuovo l'instabilità e la frammentazione interna in politica estera e di difesa. La scelta degli Stati Uniti di intraprendere la guerra in Iraq divide gli stati europei, i quali rivendicavano posizioni assai diverse.*

2004 *La necessità di dotare la politica di difesa di strumenti adeguati, sia sul piano interno (che permettesse di richiamare gli stati ad una politica di difesa unitaria), sia sul piano esterno (per dotare l'UE di una strategia comune nei confronti di stati terzi) porta alla convocazione della convenzione che si svolge il 28 febbraio 2002 che si conclude con il Consiglio europeo di Salonicco del 20 giugno 2003. Il 18 giugno 2004 viene adottato il progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. La capacità delle operazioni in ambito PESD è notevolmente ampliata nel Trattato costituzionale che annovera nei compiti delle Missioni Petersberg le missioni di disarmo, stabilizzazione dei conflitti, lotta al terrorismo anche su territori di stati terzi e consulenza militare. Tra le riforme istituzionali che toccano direttamente il settore della politica di sicurezza e difesa, vi è quella riguardante l'Alto Rappresentante per la PESC che, con il nuovo trattato acquisisce il nome di "Ministro degli Esteri" per l'Unione Europea e la carica di vicepresidente della Commissione europea. Competente nel coordinamento della degli aspetti civili e militari della strategia europea, dovrà agire insieme al Consiglio adottando decisioni e stabilendo obiettivi, portata e modalità delle operazioni. La nuova denominazione del Ministro degli esteri sottolinea la volontà di conferire una maggiore coerenza e unitarietà all'azione esterna e di difesa della UE; intenzione questa che si riflette in un'altra modifica di natura istituzionale che*

investe il Consiglio: l'estensione del mandato del Presidente del Consiglio europeo a due anni e mezzo. Se da un lato la PESD si sviluppa introducendo la "clausola di solidarietà" (che impegna gli stati membri all'assistenza reciproca in caso attacco terroristico o calamità naturale) e disposizioni per l'estensione delle missioni di Petersberg, dall'altro la politica di difesa rimane ancorata alla NATO, sia nella legittimità della sua azione che nell'impiego di mezzi e capacità militari. In questo quadro giuridico le clausole di flessibilità, previste nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, garantiscono la libertà di intraprendere cooperazioni tra gli Stati membri, ma al contempo ripristinano l'ombra del metodo intergovernativo che il Trattato, proprio con la sua denominazione di "Costituzione", sembrava volersi lasciare alle spalle (avendo infatti approvato, in virtù di una più efficace integrazione, l'abolizione dei tre pilastri e il riconoscimento della personalità giuridica unica dell'Unione). L'entrata in vigore del Trattato attesa per il novembre 2006 viene delusa dalla sorpresa per l'esito negativo dei referendum in Francia il 29 maggio 2005 e in Olanda tre giorni dopo.

2007 *Grazie all'impegno diplomatico di alcuni stati membri viene ripreso il cammino delle riforme istituzionali, benché permangano divisioni tra coloro che reputano necessario riprendere il Trattato costituzionale e altri che, volentieri, lo lascerebbero alle proprie spalle (il Ministro degli esteri D'Alema subordinava alla sostanza da salvare anche la Carta dei diritti fondamentali della UE. La Carta, realizzata il 7 dicembre 2000, veniva proclamata dalla Presidente del Parlamento europeo, signora Fontaine, dal Presidente del Consiglio Chirac, e dal Presidente della Commissione Prodi, in occasione del Consiglio europeo di Nizza. L'elaborazione della Carta, risultata dalle conclusioni approvate dal Consiglio europeo del giugno 1999 di Colonia e del dicembre 1999 a Tampere, riprendeva i diritti civili e politici di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà, i diritti economici e sociali. Tutti questi diritti, si affermava, avrebbero dovuto essere rispettati dalle istituzioni, dagli organi comunitari e dagli Stati membri durante l'applicazione del diritto comunitario). Tuttavia viene comunemente riconosciuta la ne-*

cessità di rendere l'Europa più efficiente e democratica. L'obiettivo viene raggiunto con un compromesso durante la Conferenza intergovernativa che si è conclusa il 19 ottobre 2007 e che ha condotto il successivo Consiglio europeo di Lisbona alla firma del 13 dicembre del Trattato di riforma. Il trattato non si sostituisce ai precedenti ma li integra con nuove e più complete disposizioni. Nel Trattato di Lisbona è abbandonato qualsiasi eco federalista come la denominazione di Ministro degli Esteri, che nel nuovo trattato conserva la precedente denominazione di Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza. Il rifiuto di un Ministro degli Esteri europeo da parte del Governo inglese, viene manifestato con fermezza, tanto che il rispetto di questa posizione è posto tra le condizioni per evitare un referendum (la contrarietà alla carica di ministro degli esteri fa parte delle red-line fissate dal Governo britannico. Tra queste fanno parte anche il rifiuto per a) la riduzione delle competenze degli Stati membri in politica estera e di sicurezza, b) la Carta dei diritti fondamentali, allorché alteri la legislazione inglese, c) il voto a maggioranza in materia fiscale, d) atti normativi che riducono l'indipendenza del sistema giuridico britannico in materia penale).

L'Alto Rappresentante è nominato dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, ricopre anche il ruolo di Commissario per le relazioni esterne e vice presidente della Commissione europea. Il suo ruolo è di coordinamento per la politica estera e di difesa attraverso gli organi predisposti all'esplicazione di tali compiti come il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Agenzia europea di difesa e il Consiglio relazioni esterne.

L'intento di unire il settore PESC e PESD sotto l'autorità di un'unica figura, integrata sia nel Consiglio che nella Commissione, non raggiunge carattere sopranazionale in questo settore, che rimane sostanzialmente differenziato da quello comunitario nelle procedure. Il "doppio cappello" di cui sarà dotato l'Alto Rappresentante contribuirà notevolmente ad una maggiore coerenza e sinergia nell'azione esterna e di sicurezza dell'Unione, tuttavia si ribadisce che "le disposizioni riguardanti la PESC non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la condizione della politica estera, il suo servizio

diplomatico nazionale, le relazioni con le organizzazioni internazionali compresa l' appartenenza alle Nazioni Unite" (dichiarazione allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007. Il testo è reperibile presso l'indirizzo www.eur-lex.europa.eu).

Se nel corso di questo lungo cammino l'Unione Europea ha raggiunto risultati positivi, rimangono ostacoli nel settore della difesa e della politica estera. Quest'ultimo, infatti, rimane ancora ancorato al sistema intergovernativo, escludendo l'attuazione della politica di sicurezza attraverso atti legislativi e ribadendo la dipendenza da procedure specifiche caratterizzate dal voto all'unanimità. È un'altra, infatti, l'istituzione che maggiormente subisce considerevoli modifiche: il Consiglio europeo. Quest'ultimo abbandona l'attuale rotazione semestrale e il Presidente, eletto a

maggioranza qualificata, avrà un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. Sono dati, comunque, positivi, anche ai fini di una politica estera comunitaria: la stabilità della Presidenza del Consiglio potrebbe infatti conferire una maggior continuità e coerenza all'azione della UE in politica estera di sicurezza e difesa. L'Unione avrebbe così un interlocutore unico per i paesi terzi, passo fondamentale per rafforzare sia la leadership europea sia la sua capacità di parlare una sola voce, di contro a posizioni nazionali diverse e frammentate. Altre novità di rilievo sono:

1) *La "clausola di reciproca difesa". Essa garantisce ad uno Stato membro che abbia subito attacco l'assistenza degli altri stati membri, in conformità dell' art.51 della Carta delle Nazioni Unite. La disposizione non arreca nessun pregiudizio agli stati neutrali, cioè non aderenti ad alcuna organizzazione militare, e garantisce la conformità delle operazioni agli impegni assunti in ambito NATO; l'organizzazione del Nord Atlantico continua a rappresentare il fondamento della difesa collettiva per gli stati membri che vi aderiscono. In aggiunta, la "clausola di solidarietà", nuova rispetto ai trattati vigenti, prevede la mobilitazione degli Stati membri in caso di calamità naturale o attacco terroristico.*

2) *La promozione di misure operative, di capacità militari, lo sviluppo degli armamenti, nonché il rafforzamento di basi industriali e tecnologiche nel settore della difesa, è attribuita alla Agenzia di difesa (nata nel 2004 da un'azione comune PESC, è istituita dal Trattato di riforma).*

3) *La PESD è oggetto di una notevole estensione di poteri e prerogative. Se nella Costituzione la cooperazione rafforzata escludeva esplicitamente il settore della difesa, ora un gruppo di paesi membri può sviluppare una più stretta integrazione. La soglia minima per ricorrervi è fissata ad un terzo degli Stati (soddisfatti i criteri definiti da uno specifico protocollo quali: conseguimento di capacità militari operative attraverso modalità di forze nazionali e multinazionali, contributi allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti nel quadro dell'EDA, conseguimento di obiettivi concordati sul livello di spesa degli armamenti, gli Stati membri possono assumere impegni più vincolanti in materia di difesa attivando forme di cooperazione strutturata permanente). La cooperazione strutturata permanente (CSP) così come era già stata prevista dal trattato costituzionale è aperta a ogni Stato membro che s'impegni a procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa attraverso lo sviluppo dei suoi contributi nazionali e alla partecipazione a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti. Ulteriore vincolo è quello di essere in grado di fornire, al più tardi nel 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento mirate alle missioni previste, configurate sul piano tattico come gruppi tattici, con elementi di supporto. La CSP ha capacità determinata e circoscritta, ma la certificazione e la valutazione delle capacità militari eventualmente diverse da paese a paese conferisce i connotati di flessibilità all'azione di difesa. Al tempo stesso, questa diversa certificazione evidenzia le differenze tra stati membri.*

Back to the Future

Parallelamente alla storia appena narrata, ne è corsa un'altra. L'undici settembre 2001 gli Stati Uniti subiscono il più grande attacco terroristico di sempre. La reazione statunitense è nota, ed è conosciuta con il nome in codice di Enduring Freedom. È in questa occasione che l'articolo 5 del patto atlantico vede la propria prima proposta di applicazione. Esso recita così:

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by [Article 51 of the Charter of the United Nations](#), will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures ta-

ken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

(il testo è consultabile all'indirizzo <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>)

Il contesto storico all'interno del quale il Patto Atlantico vide la luce è quello della Guerra Fredda. L'articolo 5 è frutto di quella logica: qualora uno dei paesi - europeo, con ogni probabilità - appartenenti alla NATO fosse stato attaccato dall'URSS, i rimanenti si sarebbero impegnati in sua difesa. Ovviamente, la possibilità di un attacco sul suolo statunitense risultava contemplata, ma con ogni probabilità si sarebbe risolta in un attacco nucleare, con buona pace di ogni risposta possibile. L'Europa, insomma, dopo i drammi della Prima e Seconda Guerra Mondiale, si trovava ad essere probabile campo di battaglia per una guerra divenuta calda. Ma così non accadde, e l'articolo 5 rimase nel cassetto della burocrazia. Fino al

tragico evento del 2001. Lord Robertson, allora Segretario Generale dell'Alleanza, propose per la prima volta la sua applicazione in risposta agli attacchi perpetuati nei confronti degli Stati Uniti (Cfr. <http://www.nato.int/docu/update/2001/1001/e1002a.htm>): la storia aveva invertito le parti, e l'articolo pensato per difendere il Vecchio Continente risultava utile per difendere il Nuovo.

Con un gesto che avrebbe gettato una pesante ombra sul ruolo dell'Alleanza, il vice Segretario della Difesa Paul Wolfowitz rifiutò l'aiuto e preferì varare una nuova alleanza, la "Coalizione dei Volenterosi". Ben oltre le parole, il gesto si rivelò decisivo. Certo, nel 2003 gli Stati Uniti, stremati dalle operazioni nei due teatri dell'Afghanistan e dell'Iraq, sarebbero stati costretti a far riemergere la NATO con l'istituzione della missione Isaf, ma il messaggio era oramai arrivato. Ma arrivato a chi? Paradossalmente, all'Europa. Sciolta dai vincoli dell'Alleanza, il Vecchio continente non riuscì a trovarsi unito rispetto la sfida lanciata dalla sicurezza globale, diviso tra sostegno e rifiuto alla missione in Iraq. Kissinger ricordava come non esistesse

un numerico unico per chiamare l'Europa; Rumsfeld, con minore eleganza, parlò di vecchia e nuova Europa. La Nato aveva segnato il passo, ma ben più pesantemente l'aveva segnato l'Europa, dividendola al proprio interno. Per parafrasare la fortunata formula di Robert Kagan, gli americani vengono da Marte, i vecchi europei vengono da Venere e i nuovi europei sono quelli che hanno capito che non esiste alternativa a Marte.

Tuttavia, come si è detto, ad oggi la NATO ancora rappresenta il pilastro della difesa europea. Al di là delle possibili considerazioni a seguito del cambio di presidenza degli Stati Uniti, esistono forti argomentazioni di stampo realistico per la comprensione di questo vincolo. La più forte è la consistenza degli armamenti e delle conoscenze disponibili in seno all'Alleanza. La NATO ha rappresentato uno strumento fondamentale di standardizzazione per procedure e mezzi. Quanto agli Stati Uniti, essi di fatto rappresentano la più grande potenza militare globale, e non solo per il numero di forze disponibili ma, soprattutto, per la capacità di proiettare queste forze in scenari diversi con tempi rapidi. Se la

NATO detiene ancora un qualche potere effettivo, ciò lo si deve in particolare alla forza del nuovo continente. D'altro canto,

proprio questa forza rappresenta un limite consistente messo in crisi nel corso degli anni. Due i motivi.

a. *I teatri nei quali gli Stati Uniti hanno recentemente operato - ed ancora operano - dimostrano la difficoltà, anche per una potenza di tale portata, nel comprendere lo sviluppo dei moderni conflitti. La cosiddetta “guerra al terrore” ha comportato la perdita del classico riferimento per ogni guerra: il territorio. Non esiste uno stato chiamato terrore, ed è evidentemente impossibile combattere contro di esso una guerra simmetricamente determinata, portata contro un esercito organizzato e riconoscibile. Afghanistan e Iraq rappresentano i tipici esempi di “net war, dove non esistono strutture gerarchiche piramidali ed i vari gruppi di combattenti sono organizzati in maniera lineare” (A. Sema, Nel pantano iracheno crolla il mito dell’iperpotenza, Limes 6/2005, p. 59), scontri dunque asimmetrici. Di fronte a queste nuove e mutevoli prospettive, gli Stati Uniti hanno dimostrato di non riuscire ad utilizzare al meglio la propria macchina militare, d'altronde progettata proprio in risposta ad attacchi di tipo simmetrico (per la definizione di guerra simmetrica e guerra asimmetrica, il riferimento è il testo fondamentale di Qiao Liang, Wang Xiangsui, Guerra senza limiti, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 2001. Si veda anche F. Mini, La guerra dopo la guerra, Einaudi, Torino 2003).*

b. *La recente politica estera statunitense si è mossa più con motivazione ideologiche piuttosto che per reali bisogni e necessità. È evidente: gli Stati Uniti, in questi anni, non hanno scordato la capacità di coltivare i propri interessi nel corso delle proprie missioni all'estero, ma è indubbio che la retorica ha svolto un ruolo fondamentale nel rivestire queste scelte. Il richiamo a nuove crociate contro esponenti del male e stati canaglia ha semplificato il discorso strategico statunitense ad una sterile contrapposizione fra buoni e cattivi, del tutto inadatta a comprendere le complessità di un mondo globale. Per quanto l'amministrazione Obama rappresenti - in*

questo campo più che in altri - una discontinuità evidente rispetto l'amministrazione di Bush Jr, il terreno da recuperare affinché gli USA ritrovino una posizione di reale forza nei confronti dei propri interlocutori è ancora lungo.

Nel 2004, Paul Krugman, attuale premio Nobel per l'economia, scriveva sulle pagine del New York Times: "Three years ago, the United States was both feared and respected: feared because of its military supremacy, respected because of its traditional commitment to democracy and the rule of law. Since then, Iraq has demonstrated the limits of American military power, and has tied up much of that power in a grinding guerrilla war" (P. Krugman, *America's Lost Respect*, The New York Times, 1/10/2004, http://www.nytimes.com/2004/10/01/opinion/01krugman.html?_r=1&hp). Oltre questo va aggiunto che il mondo - aldilà di ogni retorica - non è un posto più sicuro a distanza di otto anni dall'inizio della missione Enduring Freedom: molte scelte sono state prese in maniera sconsiderata, molte contrapposizioni non sono neppure state capite, e la strada da percorrere per ottenere questa sicurezza pare ancora lontana.

L'Europa ha bisogno, realisticamente, di far parte della NATO, ma la NATO stessa

deve ripensarsi. Finita l'epoca della guerra fredda e perso il riferimento all'URSS, l'Alleanza non può essere uno strumento ancora legato ad una logica bipolare. Contemporaneamente, essa non può neppure pensarsi come del tutto subordinata a logiche atlantiche: questa visione del mondo ha fallito. Così, pur restando vero quanto affermato nel precedente primo punto, è vero anche che gli USA necessitano, oggi più che mai, di un'Europa che non sia solo un accomodante partner ma che rappresenti un interlocutore affidabile e responsabile. Gli Stati Uniti hanno bisogno dell'esperienza europea per la gestione dei conflitti e della crisi - esperienza maturata nel corso di questi anni. Non solo: una mancanza effettiva di potenza militare classicamente determinata rispetto al proprio antico alleato, può paradossalmente dimostrarsi utile in scenari di guerra asimmetrica, laddove il colosso americano pare essersi impantanato nonostante una capacità di schieramento impressionante. Ad una logica quantitativa si è andata sostituendo una

logica qualitativa, una logica che la difesa europea sta cercando di cavalcare da alcuni anni. Va da sé: affinché questo ruolo venga riconosciuto all'Europa, non è possibile immaginare che ancora oggi

sia valida la battuta già citata di Kissinger. La voce europea in materia di sicurezza e politica estera deve essere una. Solo in questo modo potrà essere un'alternativa credibile.

Gli scenari possibili

Un'armonizzazione della politica di difesa non può non passare da alcune riforme necessarie.

Queste obbligatoriamente dovranno tenere conto della spesa nel comparto della difesa. L'inefficienza del mercato delle forniture militari è senza dubbio riconducibile all'assenza di una politica comune in Europa. In altre parole, la frammentazione che caratterizza il mercato legato alla difesa nell'UE impedisce di migliorare la produzione, causando l'aumento della spesa per ciascuno stato membro, come per il bilancio europeo. Ancora una volta le prerogative dei singoli paesi si oppongono a regole comuni. Anche quando vengono intrapresi progetti multinazionali, l'effetto di integrare sistemi nazionali differenti viene distorto dai compromessi tra le parti, le quali causano, con un'azione centrifuga, l'allontanamento dell'ac-

cordo finale rispetto a quello concepito in origine. A ciò si aggiunga questo: negli accordi di natura economica, come quelli inerenti alla spesa militare, gioca un ruolo fondamentale il vantaggio politico di ciascun singolo membro, spesso a scapito dell'efficienza del risultato. Per di più la difesa rimane un settore escluso dal primo pilastro (il mercato comunitario), e la frammentazione dei centri di potere e la regola dell'unanimità ne rallentano ulteriormente lo sviluppo. L'assenza di coordinamento tra le norme che regolano l'acquisto degli equipaggiamenti militari, costituisce, ad esempio, un freno alla costruzione di un mercato comune nel settore militare. Non basta. Questa lacuna nel settore della difesa permette anche di non rispettare quanto imposto dai trattati: se sul piano politico e istituzionale si erano volute evitare duplicazioni di com-

petenze e funzioni tra UE e Nato, questo obiettivo, invece, non sembra essere annoverato nel campo della spesa per gli armamenti. La produzione di armamenti a livello europeo presenta mercati diversificati, piccoli e poco efficienti. Non è un caso che l'attuazione dei programmi per l'approvvigionamento militare negli stati membri comporti maggiori costi e agevoli altri mercati come quello statunitense, fondato sulle economie di scala. Ciò rende quest'ultimo ovviamente più competitivo rispetto al mercato europeo: riducendo notevolmente i costi di produzione, al contempo predispone le condizioni ottimali per imporsi politicamente sulla scena internazionale.

Questo aspetto, tuttavia, non è l'unico freno attualmente presente, e le riforme dovranno operare anche in altro senso. In un contesto profondamente mutato, le parole che Solana propose ai capi di stato e di governo al Consiglio Europeo del 12 dicembre 2003 con il documento *Un'Europa sicura in un mondo migliore* (il documento è reperibile all'indirizzo [\[ports/76277.pdf\]\(http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf\)\), se pur non appaiono del tutto superate, mostrano comunque il passo rispetto agli imprevedibili cambiamenti occorsi in appena sei anni. Tuttavia, anche in riferimento a quanto già affermato, l'esigenza di un'Europa capace di essere un soggetto credibile sullo scenario internazionale, resta una missione improrogabile. Come recentemente evidenziato nel rapporto annuale del capo dell'intelligence americana \(\[http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf\]\(http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf\)\). Per un commento si veda <http://www.lospaziodellapolitica.com/2009/03/geopolitica-della-crisi/>\), Dennis Blair, l'attuale crisi economica avrà pesanti ripercussioni in ambito geopolitico e, dunque, in ambito di sicurezza: "The primary near-term security concern of the United States is the global economic crisis and its geopolitical implications". È evidente il rischio della nascita di nuove aree di instabilità mondiali, ed è altrettanto preoccupante la prospettiva che quelle attuali vedano un aggravamento delle attuali condizioni: la crescita della povertà a livello mondiale non può che comportare un innalzamento della tensione. In tal senso, non solo l'aggravarsi di scenari con scontri](http://www.consilium.europa.eu/ue-Docs/cms_Data/docs/pressdata/IT/re-</p></div><div data-bbox=)

asimmetrici - con l'introduzione di cyber wars - rischia d'essere una minaccia reale, ma anche il ripresentarsi di aree di frizione fra stati determinati e, dunque di scontri simmetrici, è una possibilità non più così remota. Gli USA stanno rivalutando queste ipotesi ma anche l'Euroap, nell'uno o nell'altro caso, ha l'obbligo d'investire su se stessa per cercare d'offrire risposte

adeguate alla propria sicurezza e ai propri interessi. Per quanto vada ribadita la partnership essenziale fra Stati Uniti e UE - ri-assumibile sotto la bandiera della NATO - è essenziale che l'Europa coltivi un proprio ambito d'interesse nel quale operare quale potenza esemplare. Due ambiti, in particolare, la devono interessare:

1) *Est Europa - Gli interessi in questa area sono molteplici, e lo hanno ben capito gli Stati Uniti, anzitutto in chiave anti-Russia. Tralasciando le opportunità, o meno, dell'allargamento avvenuto, è ovvio che quest'area corre il rischio di alta instabilità a causa della crisi in corso: il proliferare di stati falliti potrebbe generare, infatti, appetiti da più parti. Uno, in particolare deve destare attenzione: quello russo. Per quanto gli USA abbiano creato una cintura di stati cuscinetto attorno all'ex impero comunista, la crisi in Georgia ha ben chiarito al mondo le attuali capacità americane nell'offrire sostegno a governi filo statunitensi in caso di conflitto. Il fatto, poi, che alcuni stati est europei risultino appartenenti alla NATO, alla UE o ad entrambe, rischia d'essere un fattore di ulteriore destabilizzazione: a chi spetterebbe l'eventuale compito di difesa? E se anche la Russia mostrasse un interesse sostanziale per alcune nazioni confinanti, l'Europa difficilmente potrebbe permettersi un linea completamente dettata in seno alla NATO rischiando così una chiusura dei rubinetti energetici ancora in mano all'ingombrante vicino in ottemperanza ai patti di reciproca difesa. D'altro canto, una politica europea del tutto autonoma - e per questo difficilmente realizzabile - potrebbe portare alla creazione di un blocco comune già battezzato con il nome di Eurasia, con buona pace dell'alleato atlantico. L'Europa, tuttavia, non pare poter garantire al proprio interno una prospettiva e una visione strategica comune.*

2) *Area mediterranea. Quel che per alcuni è medio oriente, per l'Europa è vicino oriente. Il fatto che quest'area abbia rappresentato in questi anni il fulcro di gran parte delle tensioni mondiali, ne testimonia l'importanza. In chiave analitica, inoltre, è bene ricordare come la missione Enduring Freedom abbia ottenuto un successo, seppur inaspettato e grottesco: fare da collante tra le tensioni in area araba e quelle in area asiatica. Più che una libertà duratura, essa ha creato una tensione estesa. Per questo motivo è necessario che l'Europa riesca ad aggiungere alla propria agenda la questione mediterranea, garantendo così una propria area d'influenza in un settore strategico rispetto la propria politica estera. Si deve aggiungere che, realisticamente, l'area mediterranea rappresenta l'unico approdo disponibile per una politica estera europea del tutto priva di capacità di proiezione in aree più distanti.*

L'assunzione di queste due diverse responsabilità non può essere, però, il frutto di alcuna ideologia. Né l'una né l'altra prospettiva sono infatti riferimenti utopici ma, al contrario, rappresentano la consapevolezza di interessi condivisi e all'ordine del giorno. Persino per l'Italia. La declinazione, infatti, del tema della sicurezza e della politica estera non può essere solo ricondotto allo sviluppo di un eserci-

to comune. Uno strumento, per quanto ben sviluppato, necessita di una capacità d'uso. Allo stesso modo, la questione della difesa e della sicurezza è l'altra faccia della medaglia di una politica estera efficiente e funzionale. Tralasciata l'ideologia, restano le seguenti prospettive nei fondamentali dossier strategici Immigrazione, Infrastrutture, Commercio:

	EUROPA	ITALIA
IMMIGRAZIONE	Non è pensabile ridurre il fenomeno dell'immigrazione clandestina senza pensare di potere controllare i bacini di provenienza di questo fenomeno. Inoltre, una politica di reale influenza nelle aree orientali e mediterranee potrebbe garantire una consistente diminuzione di immigrazione criminale.	L'Italia, in proporzione alle proprie dimensioni, è la nazione con la più alta percentuale di immigrazione. Osservare una cartina aiuta a comprenderne il motivo: l'Italia è porta per il Mediterraneo e per l'Est. Un interesse europeo, dunque, rappresenta l'interesse italiano a garantire un corretto controllo dell'immigrazione verso il proprio territorio.
INFRASTRUTTURE	In tempo di crisi, le infrastrutture rappresentano il miglior mezzo d'investimento per uno stato. Il motivo è duplice: se, da un lato, esse rappresentano un finanziamento nei confronti dell'economia in crisi, dall'altro si caratterizzano come volano per l'economia, garantendo uno scambio di merci, di persone e di energia. Ampliare le proprie aree d'influenza significa anche ampliare la propria rete di trasporti.	L'Italia è un porto naturale per il Mediterraneo. Un investimento europeo in quest'area garantirebbe al nostro stato una riqualificazione della propria capacità portuale ed offrirebbe la possibilità di realizzare le autostrade del mare, vecchio sogno per la nostra classe dirigente.
COMMERCIO	Uscire dalla crisi corrente con forme di protezionismo è pura follia. Il commercio, dunque, rappresenta una risorsa non trascurabile da utilizzare in evenienze come quella attuale. L'allargamento dell'Unione ha comportato sacrifici, ma la crisi attuale non può risolversi per l'Europa se non ricorrendo ad un ambito comunitario. L'occasione dell'Europa orientale, offerta da un mercato completamente da ristrutturare, è davvero simile a quella offerta agli Stati Uniti al termine della seconda guerra mondiale. Nel contempo, l'area mediterranea può trasformarsi in una risorsa energetica alternativa rispetto agli attuali spazi di approvvigionamento.	Non c'è Italia senza commercio. Finché il nostro Paese saprà garantire alla propria piccola e media industria uno sbocco alle proprie merci, allora potrà continuare a pensarsi come nazione compiuta. Per l'Italia, è evidente, l'area mediterranea rappresenta lo spazio commerciale naturale. Il caso Iran, in particolare, potrebbe rappresentare un vero e proprio case study per la nostra nazione. Se, infatti, la politica relativa a questo stato è portata avanti in seno ad interessi atlantici, a venire meno non è solo la capacità europea di dire la propria ma anche, e soprattutto, la capacità dei singoli paesi membri di trarre profitto dagli scambi commerciali.

L'impatto della crisi finanziaria globale, l'ascesa di nuove potenze nella dialettica internazionale, l'approvvigionamento energetico, il rapporto con il Medioriente, rappresentano *issues* improrogabili che necessitano di un ruolo decisivo da parte dell'Unione. Una maggiore integrazione europea, raggiungibile attraverso gli strumenti giuridici previsti dai trattati, è altresì possibile attraverso un impegno politico più incisivo dei rappresentanti degli stati membri. Sebbene permangano limiti giuridico-istituzionali ad una maggior integrazione, tuttavia alcune prerogative detenute dagli stati membri potrebbero essere sviluppate come *trait d'union* allo scopo di coinvolgere altri più restii all'armonizzazione europea. Lo sviluppo compiuto dall'Unione negli ultimi decenni e quello iniziato nel 2000 soprattutto nel secondo e terzo pilastro è certamente sorprendente, ma il fallimento delle aspettative che volevano la ratifica del Trattato di riforma prima delle elezioni europee, ha aperto un guado nel vecchio continente. Nel discorso inaugurale al Parlamento di Bruxelles del 17 giugno 2007, Angela Merkel ha ribadito la necessità di superare l'empasse costituzionale e il periodo

di riflessione che impedisce l'adesione di nuovi membri; il processo di riforma deve concludersi, secondo il Cancelliere, entro le elezioni del 2009 così da scongiurare un "fallimento storico". L'urgenza è quella di "metterci in un ordine di idee che ci garantisca di poter rappresentare i nostri valori e interessi in Europa e nel mondo come interlocutori degni di rispetto". Seppure in condizioni del tutto diverse, questa necessità resta comunque vera.

L'ultima crisi a Gaza ha dimostrato l'inefficienza e le lacune del sistema europeo in ambito PESC/PESD pagata sostanzialmente con l'assenza, l'inefficacia e la lentezza d'intervento. Le sfide che l'Unione a ventisette si trova a dover affrontare non sono facili, soprattutto quando la strada, non più omissibile, ci porta a non guardare più oltre i confini per domandare "chi?", ma all'interno dell'Unione per domandare "come?".

università di Harvard

29 ottobre 2020

Università di Harvard

Weatherhead Center for International Affairs.

29 ottobre 2020

(trascritto ufficiale)

Signore e Signori,

Signor Direttore,

Signor Ambasciatore,

È un grande piacere prendere nuovamente la parola al Weatherhead Center for International Affairs dell'Università di Harvard. Mi è stato affidato l'onore di pronunciare l'annuale Paul-Henri Spaak Lecture. Ho accettato l'invito del Direttore con emozione. Come sapete, si tratta di un'occasione non priva di significato per l'amicizia tra Europa e Stati Uniti. Vorrei quindi brevemente tornare all'anno in cui la crisi cominciò a farsi sentire, il 2008, e all'ultima lezione che venne pronunciata dal mio predecessore, il Presidente della Commissione José Barroso. Come sapete, in quegli anni l'Europa s'interrogava sulla sua necessità storica e sulla concreta possibilità di essere una potenza globale, di essere una potenza, di essere qualcosa. S'interrogava sulla stessa natura del progetto europeo, su quello che sarebbe stato il mondo negli anni a venire. La nostra comprensione degli eventi era imperfetta. A tutt'oggi, diverse scuole di pensiero si scontrano sull'interpretazione della crisi. Le misure di contenimento della crisi, incentrate esclusivamente sull'aumento di liquidità, si sono rivelate drammaticamente sbagliate. Le nostre colpe sono ricadute sulla generazione dei nostri figli e su noi stessi: abbiamo vissuto tutti la nostra "lost decade". Eppure, come sapete, la crisi ha avuto un significato profondo, e in certa misura inatteso, per le istituzioni europee, per l'amicizia tra i nostri popoli, per un coordinamento dell'azione economica e politica. Non possiamo dire, a tutt'oggi, se queste azioni abbiano portato a una svolta sicura e definitiva. Oggi le nostre politiche camminano più coerentemente nella direzione di quell'economista che, quasi un secolo fa, accentuava il peso dell'incertezza. Noi non sap-

priamo esattamente cosa accadrà né ci illudiamo di potere annullare il rischio una volta per tutte. Ci limitiamo a governarlo. Eppure sappiamo quale sarà il ruolo dell'Europa. Abbiamo chiari i nostri obiettivi e riusciamo a vedere più chiaro nello scenario in cui stiamo operando. Sono venuto negli Stati Uniti per affermare nuovamente questo concetto, e non a caso ho deciso di cominciare il mio "viaggio nell'America" da questo luogo e dalle aspettative storiche che evoca.

Signore e Signori,

vorrei tornare ancora a quel biennio decisivo, 2008/2009, a quel bivio, e così riprendere i termini della discussione che ci impegnavano allora. Dopo la bocciatura del Trattato di Lisbona a seguito del referendum irlandese, la maggiore preoccupazione delle nostre istituzioni riguardava la tenuta europea nei confronti della crisi finanziaria esplosa in tutta la sua violenza nell'autunno 2008. Le prime misure dell'Unione Europea sono state – adesso possiamo dirlo – in prima battuta timide. Gli stati operavano in ordine sparso, le promesse di un'integrazione più forte e più solida rimanevano promesse. Adesso possiamo dirlo, perché siamo confortati dalle misure prese in seguito. Da là in poi la nostra agenda è stata dettata dall'emergenza ma da là in poi non è stata vissuta in un senso di emergenza. Si può dire che lo stesso fantasma del protezionismo sia stato sconfitto da questa mentalità.

Conoscete le difficoltà che il nostro sistema bancario ha sopportato anche negli anni a venire. Il mondo in cui abbiamo creduto è crollato come un castello in aria, perché basato su una fiducia priva di fondamento. Di questo siamo colpevoli. La nostra generazione ha dovuto combattere con questo, anche se non ha dovuto combattere una guerra. Il nostro sistema bancario – intendo il sistema bancario europeo – adesso è solido. Come è stato chiarito nel Protocollo di Londra, la diminuzione del *leverage* ha reso possibile la vera "distruzione creatrice" di questo sistema (per usare un'espressione che negli anni della crisi finanziaria è stata usata, come ricorderete, troppo a sproposito). Come sapete, il contagio era già giunto nell'economia reale. Dire tuttavia che non abbiamo fatto niente per frenare questo processo è eccessivo. Perlomeno, questa è la mia (...incomprensibile...): sulla giustizia o meno delle nostre azioni sarà, come sempre accade, la storia a giudicare. Il senso

stesso dell'Europa è stato vivere dentro la storia e comprendere fino in fondo questo compito e questa responsabilità.

Signore e Signori,

vorrei tornare ancora una volta indietro nel futuro, e cioè indietro nel 2008. In quegli anni anche un osservatore distratto comprese come il dominio dell'Europa fosse finito una volta per tutte. Due secoli fa, un filosofo europeo ebbe a scrivere: "lo spirito cristiano, e dunque europeo, ha circumnavigato il mondo e lo domina". Proprio dagli Stati Uniti ci venivano segnali inequivocabili. Nel 2008 il lettore del report 2025 Global Trends rilasciato a fine 2008 dal National Intelligence Council riceveva un'impressione del mondo ben diversa. Il mondo disegnato dal National Intelligence Council in quell'anno era, anzitutto, multipolare. La sua multipolarità – che per noi è una certezza – denotava un'incertezza globale e una ricombinazione degli attori politici mondiali. Lo scenario non era più quello della colonizzazione/globalizzazione con cui abbiamo ragionato tra la fine del secolo scorso e l'inizio di questo. Quello scenario, che caratterizzava l'idea di un "impero" americano – una formula che nessuno oggi utilizzerebbe più – è stato superato dalla storia. Allo stesso modo risulta superato lo scenario in cui l'Europa è piuttosto un attore di secondo piano e, soprattutto, un attore di cui è difficile determinare la natura. Abbiamo dovuto rispondere a diverse questioni: se l'Europa debba essere uno stato, se l'Europa così com'è possa essere determinante per la politica internazionale, se l'Europa in un secolo asiatico sia destinata a consolidare sempre di più il proprio "nanismo geopolitico" e così via. Come sapete meglio di me, il successivo scenario disegnato dal National Intelligence Council nel 2011 accentuava i pericoli di conflitti regionali entro i confini dell'Europa. Conflitti che non si sono mai realizzati. Ciò ci suggerisce che anche queste opzioni, nella maggioranza dei casi, vanno considerate col beneficio del dubbio. Tuttavia, malgrado la mia provenienza universitaria che è a voi nota non vorrei distogliervi dal nocciolo della situazione con una disputa accademica. Perciò chiudo questa parentesi e procedo col mio "ritorno al futuro".

Come ora sappiamo la stessa crescita inarrestabile del polo asiatico andava inquadrata in una dinamica storica, che fosse appunto "storica" e non viziata da quella visione del mondo

che ha portato alla crisi e alla depressione. Ancora una volta l'Europa si è dimostrata, da questo punto di vista, una potenza storica. Una potenza veramente globale, perché capace di decifrare la globalizzazione e di non sprofondare il mondo in quella che, negli anni a venire, è stata sempre più caratterizzata come "deglobalizzazione". Il Centro Studi sulla Deglobalizzazione della vostra università, nato in collaborazione con alcune istituzioni europee e asiatiche, ha fornito uno stimolo fondamentale a questo riguardo, e non solo per la sua capacità polemica.

In ogni caso la geopolitica, anche senza prendere spoglie futurologiche, suggeriva che il *dominio* dell'Europa era giunto al suo termine. D'altra parte, riconoscere questo scenario non significa mettere la parola fine all'esperienza europea tout court. Tutt'altro: proprio a partire da una tale situazione che, come ogni previsione, va presa con il beneficio del dubbio, l'Europa ha la possibilità di ricostruire l'agenda delle sue potenzialità. Tali potenzialità non possono e non devono essere né neocoloniali né di mera sopravvivenza. Come vedremo, un'ipotesi in cui l'Europa non sia l'attore centrale della storia del mondo non deve necessariamente risultare nell'impossibilità di essere pienamente un attore globale. Come abbiamo (...incomprensibile...), l'aderenza a tale caratteristica è venuta dalla sua adesione al progetto che è stata in grado e che sarà in grado di costruire, economicamente, giuridicamente, politicamente.

Signore e Signori,

la domanda a cui dobbiamo rispondere è sempre la stessa: perché dobbiamo credere nell'Europa? Vorrei continuare proprio in questo senso l'esercizio di analisi del passato allo scopo di chiarire le prospettive del presente. Infatti, ancora oggi, la chiave è porre il tema e il problema dell'Europa come attore globale. Da questo punto di vista, il timing della European Lecture al College of Europe di Bruges del ministro degli esteri del Regno Unito, David Miliband, è stato perfetto. In questa conferenza a fine 2007 l'Europa del futuro veniva immaginata attraverso tre passaggi fondamentali:

Primo, l'Europa, oltre a non poter essere una superpotenza, deve non volerlo.

Secondo, allo stesso tempo, l'Europa non può essere niente. Deve essere qualcosa e deve rivendicare un ruolo globale. L'Europa non "domina" il mondo, ma si trova davanti al mondo.

Terzo, ciò significa che l'Europa deve agire come "*example power*". Una potenza esemplare, col beneficio della retorica. Naturalmente, all'Europa stessa compete l'onere della prova della propria potenza e dell'esempio che manifesta.

Stando a Miliband, l'Europa (che poi avrebbe affrontato la crisi finanziaria degli anni successivi) si trovava davanti a una scelta chiara. Poteva decidere una volta per tutte di concentrarsi sulle sfide interne e non esterne, sulle istituzioni più che sugli ideali, essere incapace di tenere insieme un profilo di sicurezza e una strategia diplomatica, delegando e ritardando allo stesso tempo il proprio ruolo globale. Il risultato di questa scelta politica e strategica sarebbe stato il ritorno del protezionismo, l'insicurezza energetica, un abisso tra l'Europa e il mondo islamico. L'alternativa suggerita da Miliband era, piuttosto, quella di un'Europa "globale" in grado assumere il ruolo di potenza esemplare regionale. Perché, a ben vedere, già al tempo della proposta di Miliband esisteva una potenza europea in grado di produrre effetti globali (a partire dal mercato unico e dall'attrattiva della membership), che era già in grado di affiancarsi agli stati membri e fare la differenza. Al di là dei limiti effettivi di questa formula, ciò che già stava accadendo, e ciò che poteva accadere nei termini della potenza/potenzialità, doveva semplicemente essere compreso. Doveva accadere, e essere compreso. Ma una cosa contava più di ogni altra nell'Europa 2030, per come veniva immaginata prima della crisi finanziaria: come ogni progetto, doveva avere la possibilità di essere ereditato. In questo senso, l'Europa 2030 doveva essere progettata nella *storia*, difesa con la *forza*, attuata con la *norma*. E in tutte queste dimensioni l'idea di una "potenza" europea può essere effettivamente presente. In modo che la sua presenza diventi un'eredità possibile, allora come ora.

Signore e Signori,

L'Europa è stata fatta per non nascondersi dalla storia. Lo stesso progetto europeo è un'as-

sunzione di responsabilità storiche. Così era nei padri fondatori, per cui è chiaro che l'Europa nasce da una tragedia. Nasce per rendere impossibile la guerra entro i suoi confini. Questo è stato il cuore del progetto europeo del Novecento. È evidente che, in un nuovo scenario, se l'Europa vuole contare e non semplicemente sopravvivere deve fare un passo avanti. La sua ragion d'essere non può più essere la ricomposizione di tragedie che presto non avranno più testimoni viventi. La sua ragion d'essere riguarda un rapporto più stretto con il mondo globale così com'è.

Davanti alle sfide concrete della storia (perché la storia non si ripete mai alla perfezione) abbiamo tenuto presenti alcune voci che sapevano parlarci con chiarezza e con eloquenza. Oggi, in Europa, sappiamo quanto i problemi economici siano legati alla politica, e sappiamo anche che nell'assenza di una consapevolezza in questo senso andava inquadrata gran parte della discussione sul fallimento strategico del progetto europeo. Siamo stati risvegliati dalla storia. La crisi finanziaria ci ha detto che anche nell'Europa pacifica, e che è rimasta tale (con buona pace degli autorevoli studiosi del National Intelligence Council), esistono tragedie. Ma la tragedia più grande è stata evitata, e ci siamo portati appresso alcuni elementi concreti da cui ripartire. Il problema dell'Europa non sta mai nelle sue sconfitte. Sta nelle sue vittorie, sta nel successo del suo progetto. Qui risiede una sorta di "ironia" della storia europea, che si presenta diversamente rispetto al concetto di "ironia" nella storia americana, di cui parlava un grande pensatore del vostro Paese del Novecento. L'ironia della storia europea, ancora oggi e nonostante la strada che abbiamo percorso, ha a che fare essenzialmente con l'individuazione di nuovi traguardi. Tutto ciò rimane vero anche oggi, ma d'altra parte non dice "tutta" la verità.

Torniamo ancora una volta all'impatto della crisi finanziaria. L'insicurezza globale ha portato al centro del dibattito il motivo per cui l'Europa effettivamente esiste. Questo motivo va ricercato nella globalizzazione del rischio. Abbiamo imparato a ragionare per analogia e per assurdo, per rispondere adeguatamente alle obiezioni degli euroscettici. Se l'Europa non esistesse, bisognerebbe inventarla: allora come ora. Ciò significa che il compito fondamentale, oggi, è reinventare l'Europa. Il punto fondamentale è che dietro la storia dell'Eu-

ropa della fondazione c'è un nuovo percorso.

Signore e Signori,

di una cosa sono assolutamente certo: l'Europa non ha esaurito il suo compito storico. Su questo non possiamo permetterci nessun indugio. Qualcuno dirà che queste parole sono dettate dalla propaganda. Per me sono soltanto dettate dalla necessità. La firma del Protocollo di Cambridge è stata dettata dalla necessità. Una responsabilità sentita dal governo inglese e dall'Europa stessa. La firma del Protocollo di Istanbul è stata dettata dalla stessa responsabilità europea per i suoi confini. Allo stesso modo, l'obiettivo 2020 è stato rispettato. In materia energetica e ambientale, siamo stati in grado di mettere insieme le necessità della storia e le necessità dello sviluppo.

Vorrei ricordare brevemente i traguardi che abbiamo raggiunto. Delle sfide economiche che troviamo davanti a noi ha parlato, con la consueta eloquenza, il Direttore del Weatherhead Center, e lo ringrazio. Perciò tornerò soltanto brevemente su questo punto, parlando a braccio, in riferimento a ciò che mi è più caro, a ciò che considero, ancora oggi la sostanza di questo progetto.

Le differenze etniche, in cui alcuni vedevano il motore dei conflitti, non sono state più viste come tali. Si può dire che la crisi e la nostra "decade perduta", invece di aumentare il disordine, ha aumentato l'armonia tra i popoli. L'Europa, come sapete, si nutre di quest'idea e senza di essa non può sopravvivere. Le idee dei nostri Padri Fondatori – idee che, nella loro prima formulazione, non sono lontane dal compimento di un secolo – si sono alimentate di questa necessità. Che è, anzitutto, la pace. Una pace duratura e non negoziabile. La "potenza esemplare" ha avuto anche in questo un ruolo fondamentale. È stata la potenza che ha riconosciuto i suoi limiti e che così ha cercato di dare una testimonianza, nella fragilità che caratterizza la nostra epoca, dei limiti della potenza in quanto tale. La decisione inglese e francese di costituire l'arsenale nucleare europeo va vista in questo senso.

In definitiva, alle discussioni infinite dell'inizio del nostro secolo sull'identità europea (che oggi appaiono datate e fuori misura) si è sostituito un approccio più pragmatico e meno

ideologico, anche per quanto riguarda i temi della cittadinanza e dell'immigrazione. Su questo punto, l'Europa si è dimostrata un attore responsabile, scongiurando le ipotesi più catastrofiche. Probabilmente, tutto questo non basta. Anzi, sicuramente. Eppure molto è stato fatto, finora. Finora (...incomprensibile...) alcune delle proposte politiche (...) Israele e la Palestina sono (...incomprensibile...), perciò non si può tornare indietro.

Inoltre, oggi il mercato unico non è visto più come un'ideologia ma come un'opportunità e una necessità strategica. Anche questo è stato un riflesso della crisi e degli investimenti che ne sono seguiti, che hanno fatto dell'Europa il "magnete del talento mondiale". L'espressione non è mia: il rapporto pubblicato dall'Università Tsinghua contiene questo giudizio lusinghiero. Che cosa succede, adesso? In un certo senso, oggi ci troviamo ancora punto e a capo. Non dobbiamo più decidere quale potenza possiamo diventare. Non abbiamo più questo problema. Dobbiamo piuttosto decidere come riflettere le nostre ambizioni e le nostre potenzialità in nuove sfide strategiche. Ripeto: siamo ancora una volta punto e a capo. Come sapete, il report 2030 del Consiglio dell'Autorità Finanziaria Europea ci spinge in questa direzione. Quale modello di capitalismo intendiamo percorrere? Noi ci ostiniamo a chiamarlo ancora capitalismo, e pensiamo che si tratti di un'ostinazione positiva. D'altra parte, non sono tanto i nomi a contare quanto la sostanza del progetto che è in gioco. Dobbiamo guardare a obiettivi non troppo lontani, come il cinquantennale del Trattato di Maastricht, e dobbiamo interrogarci in particolare sulla gestione del problema demografico.

Infine, vorrei chiudere con una domanda, che in realtà per me rappresenta una nota di speranza. Anche questo ha a che fare con i differenti paradigmi che abbiamo affrontato nei cambiamenti della "potenza esemplare" europea, e con l'idea stessa dell'Europa come storia. Insomma, chi deve scrivere queste pagine della storia europea? Chi deve riconoscere le minacce e le possibilità che ci troviamo davanti? Noi riteniamo che questo compito debba, da un lato, diventare parte del sentire comune della cittadinanza europea e, dall'altro lato, non essere affidato semplicemente a commissioni di "saggi". Anche perché a volte la saggezza non basta. Mi rivolgo anzitutto a voi studenti. La capacità di collegare la storia

europea con la politica deve far parte del futuro di questa generazione così come è stata parte della nostra, ma con una consapevolezza fondamentale. Con la consapevolezza che la politica deve essere lo spazio dove trovare le risposte adeguate. Noi europei riteniamo che lo spazio più appropriato per la comprendere e risolvere i nostri problemi sia la politica. Lo spazio della politica.

Grazie per la Vostra attenzione.

bibliografia

1. Siti di consultazione

1. Siti di consultazione.

www.ft.com

www.newsweek.com

www.economist.com

www.foreignpolicy.com

www.cfr.org

www.foreignaffairs.org

www.lavoce.info

www.voxeu.org

www.lospaziodellapolitica.com

www.limesonline.com

2. Rapporti e articoli

a) Rapporti, lezioni, testimonianze

- Concrete steps towards more integrated financial oversight, The EU's policy response to the crisis, CEPS task force report, Center for European Policy Studies, Brussels, 2008.
- Eurobarometro 70: opinione pubblica nell'Unione Europea, Rapporto italiano, ottobre 2008.
- OLAF - European Anti-Fraud Office Rapporto 2008.
- Camera dei Deputati, Commissione Politiche dell'Unione Europea, Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea: attuazione della legge n.11 del 2005 e prospettive di riforma - audizione del professor Roberto Adam, Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio, seduta di mercoledì 19 novembre 2008.
- *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*. Unità di analisi e di programmazione. Ministero degli Affari Esteri. Gruppo di riflessione strategica, 2008.
- *"Un'Europa sicura in un mondo migliore- Strategia Europea in materia di sicurezza"* Bruxelles 12 dicembre 2003.
- Parlamento europeo (2002) - *Relazione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro della costruzione europea - 2001\2023(INI)* 23.01.2002.
- Parlamento europeo (2002) - *Relazione sulla delimitazione di competenze tra L'Unione europea e gli Stati membri- 2001\2024(INI)* 24.04.2002.
- Commissione Europea (2001) - *Comunicazione sull'avvenire dell'Unione Europea: governance europea, rinnovare il metodo comunitario* - COM(2001)727 def. 5.12.2001.
- Convenzione - Delimitazione di competenze tra UE e Stati membri: sistema attuale, problematiche e soluzioni da esaminare - Conv. 47\02 15.05.2002.
- Convenzione - Azione esterna dell'Unione- Conv. 161\02 03.07.2002.
- Convenzione - Azione esterna dell'Unione- Conv. 200\02 16.07.2002.
- Convenzione - Mandato del gruppo di lavoro .Personalità giuridica.- Conv. 73\02 31.05.2002.
- Convenzione - Mandato del gruppo di lavoro. Azione esterna.- Conv. 252\02 10.09.2002.

- Parlamento europeo (2001) - *Risoluzione sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione-2001\2180(INI)*.
- US Senate, *Resolution 208*, 28 Oct. 1999, para. (1), 106th Congress.
- G. Amato, *Between Schylla and Charybdis*, intervento tenuto in occasione della *First annual Altiero Spinelli Lecture*, Brookings Institution, Washington, 17 ottobre 2008.
- D. Miliband, *Europe 2030: model power not superpower*, College of Europe, Bruges, 15 november 2007, http://www.davidmiliband.info/speeches/speeches_07_08.htm, accessed 21 January 2008.

b) Articoli e working papers

- M. Albright, 'The Right Balance Will Secure NATO's Future', Financial Times, 7 dicembre 1998, p. 22.
- A. Aresu, M. Gasparri, M. Scurati, *La fine del sogno europeo?*, disponibile all'indirizzo <http://temi.repubblica.it/limes/la-fine-del-sogno-europeo/>
- S. Besson, 'From European Integration to European Integrity: Should European law speak with just one voice?', European Journal law vol 10, issue 3, may 2004.
- A. Coppola, 'La rivolta delle banlieues', in Lo Straniero, n.68, Roma, 2006: 22-37.
- Z. Darvas and J. Pisani-Ferry, 'Avoiding a new European divide', Bruegel Policy Brief, 19/12/2008.
- Z. Darvas and J. Pisani-Ferry (2009), 'The looming divide within Europe', 23/01/2009, disponibile all'indirizzo <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/2820>
- T. Delpach, 'Le terrorisme international et l'Europe', Cahiers de Chaillot – Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne?, n°56, décembre 2002, Paris, France.
- G. Demuro, 'I rapporti fra Corte di giustizia delle comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo', in Rassegna di diritto pubblico europeo, I-2003: 85- 117.
- L. Einaudi, 'La gestione dei flussi di lavoratori extracomunitari durante la crisi economica', 17/12/2008, Italianieuropei, inedited.
- J. Galbraith, 'Maastricht 2042 and the Fate of Europe. Toward Convergence and Full Employment', Levy Institute, Policy Brief, New York, 2008.
- C. Galli, 'Senza stato non abbiamo futuro', a cura di M. Gasparri e M. Scurati, Limes 2/2009
- A. Golini, 'Come governare le dinamiche migratorie', 18/12/2008, Italianieuropei, inedited.
- R. Howse and K. Nicolaidis, 'This is my EUtopia...': Narrative as Power', in JCMS Volume 40, Number 4, 767-92, 2003.
- S. P. Huntington, 'The Clash of Civilizations', in Foreign Affairs, Vol.72 n.3, summer 1993.
- 'Inmigrantes – El continente móvil', Vanguardia dossier, enero/marzo 2007, n° 22, Barcelona, España.
- P. Krugman, 'America's Lost Respect', The New York Times, 1/10/200
- Z. Laïdi, 'The Unintended Consequences of European Power', Centre d'Études européennes,

SciencesPo, Cahier européen n. 05/2007

- 'Les Nouvelles dimensions de la citoyenneté', Les Cahiers Français de la Documentation Française septembre-octobre 2003, n°316.
- 'Migrations Internationales : quels effets sur les économies?', Problèmes économiques, n. 2914, 3 janvier 2007, La documentation française, Paris.
- A. Moravcsik, 'The European Constitutional Settlement', in The World Economy: 157-182, 2008.
- I. Ramonet, 'Une révolte française', Le monde diplomatique, Manière de voir, n.89, Paris, 2006: 4-5.
- G. Rossi, 'Quale capitalismo di mercato', in Rivista delle Società.
- G. Rossi, 'Questo non è più capitalismo', intervista a cura di A. Aresu, M. Scurati, Limes 5/2008
- J. Sedivy, P. Dunay, J. Saryusz-Wolski, A. Missiroli (sotto la direzione di), 'Elargissement et défense européenne après le 11 septembre?', Cahiers de Chaillot – Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, n°53, juin 2002, Paris.
- A. Sema, 'Nel pantano iracheno crolla il mito dell'iperpotenza', Limes 6/2005.
- V. Tadj, 'Halte à la domination étrangère !', in Géopolitique Africaine, janvier 2004, n°13 Hiver
- S. Theil, 'EuropÈs Philosophy of FailurÈ', Foreign Policy, Gennaio-Febbraio 2008. 155-159.
- N. Véron, 'Is Europe Ready for a Major Banking Crisis?', Bruegel Policy Brief n°2007-03, August 2007.
- J. Zielonka, 'Europe as a global actor', in International Affairs, 84, 3: 471-484, 2008.
- S. Zizek, 'Alcune riflessioni politicamente non corrette sulla violenza in Francia e questioni correlatÈ', in Aut aut, n.329, Il Saggiatore, Milano, 2006: 159-192.

3. Monografie

- Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio UE 2007-2013 (2008), a cura di Alessia Mosca, Il Mulino-Arel, Bologna, 2006.
- R. Abravanel, *Meritocrazia - Quattro proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro paese più ricco e più giusto*, Garzanti, Milano, 2008.
- D.H. Aldcroft, *Die zwanziger Jahre, Von Versailles zur Wall Street, 1919-1929*, Detuscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co, Munchen, 1977; trad.it. *Da Versailles a Wall Street 1919-1929*, Etas, Milano, 1983.
- M. Alloni, *Il resto è politologia. Dialogo con Lucio Caracciolo*, ADV Publishing House Ltd., Lugano, 2009.
- A. Arnalte, *La diáspora africana. De la trata de los negros a la esclavitud voluntaria*, rd editores, Sevilla, 2006.
- G. Arrighi, *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventunesimo secolo*, Feltrinelli, Milano, 2008.
- B. S. Bernanke (a cura di), *Essays on the Great Depression*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- T. Boeri, F. Coricelli, *Europa: più grande o più unita?*, Laterza, Bari, 2003.
- T. Boeri, V. Galasso, *Contro i giovani: come l'Italia sta tradendo le nuove generazioni*, Mondadori, Milano, 2007.
- N. Bobbio, *Eguaglianza e Libertà*, Einaudi, Torino, 1995.
- G. Calchi Novati, P. Valsecchi, *Africa: la storia ritrovata*, Carocci, Roma, 2006.
- R. Calvano, *La Corte di Giustizia e la Costituzione europea*, CEDAM, Padova, 2004.
- G. Carbone, *L'Africa. Gli stati, la politica, i conflitti*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- M. Cartabia e J. Weiler, *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Laterza, Bari, 2005.
- A. Chua, *Day of Empire: How Hyperpowers Rise to Global Dominance--and Why They Fall*, Doubleday, New York, 2007.
- M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino,

Bologna 2004.

- B. De Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Guida, Napoli, 2002.
- B. De Giovanni, *Appunti sull'Europa*, Alboversorio, Milano, 2008.
- J. Díez-Hochleitner, C. Martínez Capdevila, *Derecho de la Unión Europea, textos y comentarios*, Mc Graw Hill, Madrid 2001.
- B. Eichengreen, *Golden Fetters*, Oxford University Press, New York – Oxford, 1992; trad.it. *Gabbie d'oro: il "gold standard" e la grande depressione 1919-1939*, Cariplo – Laterza, Bari, 1994.
- R. Florida, *La classe creativa spicca il volo*, Mondadori, Milano, 2006.
- M. Friedman – A.J. Schwartz, *A Monetary History of United States 1867-1960*, National Bureau of Economic Research, 1963; trad.it. *Il Dollaro – Storia monetaria degli Stati Uniti (1867-1960)*, UTET, Torino, 1979.
- J.K. Galbraith, *The Great Crash*, Houghton Muffin, Boston, 1961; trad.it. *Il grande crollo e la crisi economica del '29*, Etas Kompass, Milano, 1966.
- C. Galli, *L'umanità multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- E. Greblo, *A misura del mondo. Globalizzazione, democrazia, diritti*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- P. Gonzáles del Miño, *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI, Los libros de la Catarata*, Madrid, 2005.
- P. A. Hall, *The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe*, in Hancké, M., Rhodes, M., and Thatcher, M. (a cura di), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy* Oxford University Press, Oxford, 2007.
- W. Hutton, *Europa vs Usa*, Fazi, Roma, 2003.
- H. James, *The Roman Predicament: How the Rules of International Order create the Politics of Empire*, Princeton University Press, Princeton, 2006.
- I. Khaldûn, *Al-muqaddimah/The muqaddimah*, translated from the arabic by F. Rosenthal, Princeton University, Princeton, 1958.
- P. Khanna, *The Second World*, 2008, trad. it. *I tre imperi*, Fazi, Roma, 2009.
- C. Kindleberger, *Die Weltwirtschaftskrise 1929-1939*, Deutscher Taschenbunch Verlag GmbH & Co, Munchen, 1973; trad.it. *La grande depressione nel mondo 1929-1939*, Etas, Milano, 1982.
- A. Landuyt, D. Pasquinucci (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci,

Bari, 2004.

- Z. Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Politiques, Paris, 2005.
- E. Letta, *L'Europa a venticinque*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Qiao Liang, Wang Xiangsui, *Guerra senza limiti*, Libreria Editrice Goriziana, Gorizia 2001.
- A. Maalouf, *Les identités meurtrières*, Grasset & Fasquelle, Paris, 1998.
- G. Martin Muñoz, *El Islam y el mundo árabe*, publicado por la Agencia de cooperación internacional española, Madrid, 1998.
- H.P. Minsky, *Can "It" Happen Again ? Essays on Instability and Finance*, M.E. Sharpe, New York, 1982; trad.it. *Potrebbe ripetersi ? Instabilità e finanza dopo la crisi del '29*, Einaudi, Torino, 1984.
- F. Mini, *La guerra dopo la guerra*, Einaudi, Torino, 2003.- H.P. Minsky, *Jonh Maynard Keynes*, Columbia University Press, New York, 1975; trad.it. *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Boringhieri, Torino, 1981.
- A. Missiroli, A. Pansa, *La difesa europea*, Il Melangolo, Genova, 2007.
- A. Moravcsik (a cura di), *Europe Without Illusions : The Paul-Henri Spaak Lectures, 1994-1999*, University Press of America, 2005.
- A. Motilla, *Islam y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2006.
- R. Niebuhr, *The Irony of American History*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.
- B. Olivi- R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- G. Pittella, *L'Europa indispensabile*, Donzelli, Roma, 2009.
- M. Reichard, *The EU-Nato Relationship*, Ashgate Publishing, 2006.
- M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, Padova, 2002.
- G. Rossi, *Il mercato d'azzardo*, Adelphi, Milano, 2008.
- G. Rossi, *Perché filosofia*, Editrice San Raffaele, Milano, 2008.
- G. Rossi, *Europa*, in *Sinistra senza sinistra*, Feltrinelli, Milano, 2008.
- L. Robbins, *The Great Depression*, Macmillan & Co. Limited, London, 1934; trad.it *Di chi la colpa della grande crisi ?*, Einaudi, Torino, 1935.
- L. Saporito, *Per un diritto europeo dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2008.
- P. Schwartz, *The art of the long view: Planning for the future in an uncertain world*, New York,

Doubleday, 1991.

- A. Spinelli, *Europa terza forza. Scritti 1947 - 1954*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- I. Tinagli, *Talento da svendere*, Einaudi, Torino, 2008.
- A. J. I. Velasco, *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.
- C. Wihtol de Wenden, *Atlas des migrations dans le monde – Réfugiés ou migrants volontaires*, ed. Autrement, Paris 2005.
- C. Withol de Wenden, *L'Europe des migrations*, la Documentation française, Paris, 2001.
- C. Withol de Wenden, *L'immigration en Europe*, la Documentation française, Paris, 2002.
- G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Bari, 2003.
- G. Zagrebelsky, *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*, Giappichelli, Torino, 1992.
- C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002.
- J. Zielonka, *Europe as Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna 2004.