

Europa 2.0

Prefazione di Alessandro Cavalli, postfazione di Daniel Cohn Bendit

Scopo di questo libro – che si avvale del contributo di autorevoli studiosi e attivisti – è di offrire un panorama più ampio possibile delle diverse riflessioni, dei sogni, delle aspettative e delle visioni che sono maturate all'interno dei movimenti della società civile attorno alla costruzione dell'Unione europea.

Nel mondo globalizzato, complesso e “liquido” in cui viviamo oggi, la prospettiva politica che forse può tenerle assieme è offerta dalla teoria federalista, che si propone di creare la cornice istituzionale all'interno della quale ogni idea innovativa, ogni piccolo “sogno europeo”, potrà esprimersi liberamente e in tutta la sua creatività, godendo delle opportunità offerte da uno spazio pubblico di dimensioni continentali da riempire di contenuti partecipativi, sociali, ecologici.

I cittadini europei si trovano di fronte a una scelta: da un lato, la chiusura identitaria e nazionalista che porta alla inevitabile decadenza della civiltà europea; dall'altro, l'apertura cosmopolita e federalista che conduce al progetto di un'Europa “libera e unita” indicata nel Manifesto di Ventotene.

Così come l'avvento dei blog, del web partecipato e dei social networks ha rivoluzionato la realtà e la stessa struttura di Internet – tanto da far parlare di un Web 2.0 –, allo stesso modo una rinnovata partecipazione dei cittadini e dei movimenti alla costruzione europea può rilanciare su nuove basi quel progetto di pace che è stata l'integrazione economica e politica del Vecchio continente. Si tratta dunque di ricomporre la “grande narrazione” dell'unità europea, questa volta partendo dal basso, attraverso una riflessione e un impegno di tipo nuovo, che contribuisca a costruire una vera e propria Europa 2.0.

Contributi di Vittorio Agnoletto, Giovanni Allegretti, Giuseppe Allegri, Franco Berardi (Bifo), Raffaella Bolini, Grazia Borgna, Giuseppe Bronzini, Luciana Castellina, Raffaella Chiodo Karpinsky, Pier Virgilio Dastoli, Arturo Di Corinto, Monica Di Sisto, Monica Frassoni, Andrea Fumagalli, Piero S. Graglia, Maurizio Gubbiotti, Fernando A. Iglesias, Lucio Levi, Deborah Lucchetti, Guido Montani, Paul Oriol, Franco Russo, Pietro Soldini, Alberto Zoratti.

Euro 22,00



a cura di Nicola Vallinoto e Simone Vannuccini

Europa 2.0

ombre corte

Europa 2.0

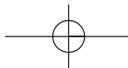
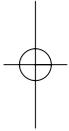
Prospettive ed evoluzioni del sogno europeo

a cura di Nicola Vallinoto e Simone Vannuccini

ombre corte / culture



Culture / 66



Europa 2.0

Prospettive ed evoluzioni del sogno europeo

a cura di Nicola Vallinoto e Simone Vannuccini

ombre corte

Prima edizione: maggio 2010

© Creative Commons 2.5 Italia

Attribuzione non commerciale - Condividi allo stesso modo

via Alessandro Poerio 9 - 37124 Verona
Tel./fax: 045 8301735; e-mail: info@ombrecorte.it
www.ombrecorte.it

Progetto grafico copertina e impaginazione: **ombre corte**

Immagine di copertina:

ISBN: 978-88-95366-68-5

Indice

- 9 PREFERENZA
 di Alessandro Cavalli
- 17 INTRODUZIONE
 di Nicola Vallinoto e Simone Vannuccini
- PARTE PRIMA – Prospettive
- 30 Europa e democrazia partecipativa: dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro
 di Giovanni Allegretti
- 44 L'Europa precaria delle nuove forme del lavoro: movements sur-place
 di Giuseppe Allegri
- 54 *Un'utopia senile per l'Europa*
 di Franco Berardi (Bifo)
- 61 Identità europea e diversità culturale
 di Luciana Castellina
- 69 Il debito dell'Europa, risarcire l'Africa
 di Raffaella Chiodo Karpinsky
- 79 Internet, l'Europa e i diritti digitali
 di Arturo Di Corinto
- 90 Politica economica europea e basic income
 di Andrea Fumagalli

- 99 Ecologia, energie, Europa della sostenibilità
di Maurizio Gubbiotti
- 108 L'Europa e i diritti degli altri
di Deborah Lucchetti
- 118 Per un'Europa aperta a tutti i residenti
di Paul Oriol
- 124 La Carta dei principi dell'altra Europa
di Franco Russo
- 133 L'integrazione dei migranti in Europa
di Pietro Soldini
- 143 L'Europa ed il commercio internazionale
di Alberto Zoratti e Monica Di Sisto

PARTE SECONDA – Evoluzioni

- 152 L'alleanza tra il Parlamento europeo e i movimenti, per l'avanzamento del processo di integrazione dell'Europa
di Vittorio Agnoletto
- 161 Costruire dal basso lo spazio pubblico europeo
di Raffaella Bolini
- 169 Verso un modello sociale europeo adeguato ad affrontare i rischi del XXI Secolo
di Grazia Borgna
- 175 La tutela di diritti fondamentali in Europa
di Giuseppe Bronzini
- 188 Pace, democrazia, interculturalità, conoscenza: le nuove sfide della res-publica europea come garante di beni pubblici e diritti collettivi
di Pier Virgilio Dastoli
- 196 Le condizioni per il rilancio del processo costituente in Europa
di Monica Frassoni
- 203 La costruzione europea: tertium genus o United States of Europe limited?
di Piero S. Graglia

- 216 Passato, presente e futuro della “Repubblica europea”
di Fernando A. Iglesias
- 226 L'Europa e il mondo: costituzionalizzare e democratizzare le relazioni internazionali per governare la globalizzazione
di Lucio Levi
- 239 Il Governo dell'economia europea
di Guido Montani
- 251 POSTFAZIONE
di Daniel Cohn Bendit

*In ricordo di Gastone Bonzagni,
esempio cristallino di militanza federalista per le generazioni presenti
e future*

*A Viola e Aurora, future cittadine del mondo,
con la speranza di veder realizzato il sogno di un'Europa libera e unita*



PREFAZIONE

Per un'Unione forte e un'identità debole

*di Alessandro Cavalli**

Gli euroscettici di tutti i colori, presenti un po' ovunque da Nord a Sud, da Est a Ovest, e particolarmente vociferanti nelle isole britanniche, amano evocare lo spettro dell'Europa superstato. Bruxelles è il nuovo tiranno che minaccia l'indipendenza delle nazioni e le libertà dei cittadini. Nonostante il bilancio dell'Unione a ventisette Stati non superi quello di uno solo degli Stati membri di media grandezza e la burocrazia comunitaria sia comparabile a quella di una grande città come Roma o Milano, l'idea un po' orwelliana e un po' kafkiana di una grande potenza remota e tutto sommato ostile alimenta un sentimento anti-europeo che rischia di quando in quando di prendere il sopravvento sull'europeismo diffuso. Questa distorsione prospettica, che popola l'immaginario collettivo di un fantasma inesistente, dipende da almeno due fattori. Il primo è banale: la burocrazia dell'Unione, non potendosi occupare delle questioni rilevanti sulle quali gli Stati mantengono gelosamente le loro prerogative sovrane, si espande anche in campi dove l'azione a livello europeo non è indispensabile e dove però interferisce con l'attività quotidiana di molte persone. Per fare un esempio banale, non c'è nessuna ragione di fondo per cui la quantità di cacao nel cioccolato debba essere regolamentata a livello europeo. Il secondo fattore, più importante, dipende dal fatto che il modello culturale di riferimento nella testa della gente (ma anche degli studiosi e dei politici) resta lo Stato nazionale accentrato, una forma di organizzazione politica che ha dominato la storia dell'Europa moderna fino alle due guerre mondiali, ma che è poi entrato irrimediabilmente in una fase di declino. L'Europa non sarà mai una nazione e l'Unione non sarà mai uno Stato nazionale.

L'Unione Europea è una strana costruzione, a mezzo tra un'organizzazione interstatale e uno stato federale. C'è chi sostiene che l'Europa



non sarà mai uno Stato, neppure uno Stato federale, e continuerà ad essere un'entità difficilmente definibile in base alle categorie statuali. Altri sostengono, invece, la tesi opposta o, meglio, che il processo di integrazione entrerà inevitabilmente in crisi se non imboccherà la strada della costruzione di uno Stato federale. Di certo il processo ha subito storicamente accelerazioni, rallentamenti e anche fasi di vera e propria stasi e non è escluso che possa anche risultare in qualche misura reversibile.

Dopo l'estate del 2005, quando i referendum francese e olandese hanno bocciato il trattato costituente i governi si sono presi una lunga pausa di riflessione che è finita nel 2009 con la definitiva approvazione del trattato di Lisbona. L'assetto istituzionale che ne è risultato è ben lontano dall'aver messo in atto un embrione di Stato federale, ma è comunque un piccolo passo avanti verso istituzioni un poco più funzionanti e un po' meno inadeguate alle sfide del terzo millennio. Il sostegno tiepido delle popolazioni, quando non l'aperta opposizione, è diventato un comodo alibi per quei settori della classe politica dei vari paesi che sono ostili al rafforzamento dell'Unione. L'opinione pubblica è coinvolta marginalmente nel processo di unificazione anche se è diffusa la consapevolezza che le grandi questioni dalle quali dipende il futuro delle nostre società travalicano tutte le dimensioni nazionali. Si ha la sensazione che le decisioni importanti vengano prese al di fuori delle autorità democraticamente controllabili, siano queste a Bruxelles o a Washington e quindi al di fuori della portata del cittadino comune. Il processo politico ha luogo esclusivamente nell'ambito degli Stati nazionali, le questioni europee compaiono raramente nelle prime pagine dei giornali, l'attenzione del pubblico si concentra sulle contingenze della politica nazionale. Non si ha l'impressione che l'opinione pubblica sia resa consapevole della posta in gioco e del fatto che i processi indotti dalla globalizzazione non si possono governare efficacemente se non su scala almeno continentale. Le popolazioni non sono state coinvolte nel processo di integrazione, gli attori del processo di unificazione sono stati gli Stati nazionali, da un lato, e i mercati dall'altro. L'integrazione è condizione della sopravvivenza degli Stati, i quali tuttavia resistono alla cessione di sovranità in materie decisive e, pur avendo rinunciato alla sovranità monetaria, non rinunciano alle loro prerogative in tema di politica estera e militare e in tema di politica fiscale, anche se promettono cooperazioni più strette su base intergovernativa. Su questi temi l'organo decisionale resta il Consiglio dei capi di governo e le decisioni vengono ancora prese quasi sempre all'unanimità, il governo dell'Unione – la Commissione – mantiene poteri di iniziativa legislativa, il Parlamento resta fonamen-

talmente un organo consultivo. L'Unione prevista dal trattato di Lisbona è ben lontana da un vero Stato federale, resta una formazione *sui generis*, fondamentalmente una confederazione tra Stati con qualche elemento di stato federale. I timori degli euro-scettici di un superstato europeo, capace di "creare" una nazione Europa, sono quindi palesemente infondati. Prima di tutto perché l'Unione non ha confini e quindi non ha un'identità territoriale, ma soltanto un'identità politico-culturale ed è questa identità che ha esercitato una forte attrazione nei confronti di tutti i paesi che sono usciti da regimi non democratici: prima la Spagna, il Portogallo e la Grecia, poi i paesi ex-comunisti dell'Est.

L'assenza di confini predefiniti e predefinibili, l'apertura, fondata sul "principio di inclusione" è un segnale di identità "debole" perché non identifica l'altro come potenziale "nemico", ma come potenziale "partner". È difficile, se non impossibile, che l'idea di nazione si formi sfuggendo alla dinamica amico-nemico. Un'identità in contrapposizione avrebbe potuto formarsi ai tempi dell'Unione Sovietica di Stalin e, infatti, allora, si è andati vicino alla creazione di un esercito europeo. Oggi è senz'altro prematuro, ma domani potrebbe accadere che anche la Russia, con la sua grande appendice asiatica, ambisca ad entrare nell'Unione, così come vi ambisce una parte della popolazione e delle élite turche e forse anche qualche minoranza di Israele. L'idea di nazione presuppone la possibilità di definire un "noi" che inevitabilmente evoca anche un "loro". Nel caso dell'Europa, "loro" sono coloro che potrebbero in futuro diventare pacificamente dei "noi".

Il dibattito che ha accompagnato quasi dieci anni fa la redazione del preambolo del trattato costituzionale sul richiamo o meno alla "radici cristiane" ha significato che vi sono tendenze opposte: c'è chi vuole porre un freno all'inclusione (e quindi definire l'identità con qualche elemento di "chiusura") e chi al contrario non vuole precludere la futura cittadinanza ad appartenenti ad altre tradizioni religiose. Si pensi ai più di dodici milioni di musulmani già presenti oggi sul continente europeo e agli ebrei che hanno scelto di restare o di tornare in Europa dopo la *shoah*. A parte la questione delle "radici cristiane", che ovviamente ci sono, è spontaneo, quando si riflette sull'identità dell'Europa, indicare l'eredità classica, il Rinascimento e l'Illuminismo come ulteriori elementi costitutivi di tale identità. Non c'è dubbio che queste grandi tradizioni culturali, oggi patrimonio del genere umano, hanno trovato in Europa la loro culla. Ma, proprio per il fatto che si tratta di un patrimonio comune, non è su queste basi che si costruisce un'identità forte, l'idea di una "nazione Europa". Non c'è identità senza un "noi" contrapposto a un "loro".

Senza confini territoriali e senza il richiamo ad un'identità culturale in qualche modo passibile di "chiusura", resta come riferimento identitario e criterio di ammissibilità all'Unione il rispetto dei diritti umani sancito nella dichiarazione annessa al Trattato di Nizza. È proprio su questo tema che si gioca, ad esempio, la possibilità che la Turchia possa far parte dell'Unione. È la "democrazia" l'unico tratto identitario sulla base del quale decidere l'inclusione-esclusione di un paese dall'appartenenza all'Unione ed è senz'altro un tratto importante. Ma sul piano dell'identità è anch'esso un tratto debole perché la tradizione democratica non è certo una caratteristica sulla quale l'Europa può pretendere l'esclusività. In definitiva, sul piano territoriale, culturale e politico, l'Europa ha un'identità debole ed è bene che sia così.

L'identità però ha una doppia dimensione: tradizioni/radici da una parte, ma anche "immagini del futuro" dall'altra. Nel caso dell'Europa, il legame tra tradizione e immagini del futuro consiste nel "superamento" delle sue divisioni "tradizionali", nella trasformazione di lotte, ostilità e inimicizie "tradizionali" in rapporti di cooperazione tra "diversi". La storia d'Europa è per gran parte la storia delle guerre intereuropee ed anche la storia delle guerre di religione, all'interno stesso del Cristianesimo. Una cosa è certa, le comuni radici cristiane non sono state in grado di impedire lo scatenarsi di guerre terribili anche tra nazioni accomunate dalla stessa tradizione religiosa.

Le due guerre mondiali sono state le due "terribili esperienze" che hanno dato luogo alla formazione della volontà di "superare le divisioni". È assai probabile, se la costruzione dell'Unione non verrà interrotta, che gli storici del futuro definiranno le due guerre mondiali come le ultime "guerre civili" europee e questo costituirà un nocciolo importante dell'identità europea. La "coscienza europea" nasce nelle trincee, sui campi di battaglia, nei campi di sterminio: alla fine del conflitto, dalle macerie delle città e dai cimiteri di guerra si alza una voce comune: mai più, *nie wieder, nunca mas, never again, plus jamais*. Oggi è impensabile un conflitto armato tra Italia, Austria, Francia, Germania e Gran Bretagna e tutti gli altri paesi dell'Unione coinvolti nelle due guerre mondiali. L'idea europea ha permesso di trasformare i nemici di un tempo nei partner di oggi, la "coscienza europea" si forma attraversando criticamente la storia d'Europa per giungere al superamento dell'organizzazione politica fondata sullo Stato-nazione. Questa è la ragione del "pacifismo diffuso e spontaneo", delle migliaia di bandiere arcobaleno sui balconi delle nostre città all'epoca della guerra in Iraq, del declino delle virtù militari, dello svuotamento del valore "eroico" dei caduti per

la “patria” che caratterizzano oggi una buona parte della “cultura” europea.

Il superamento delle divisioni non significa però cancellazione delle diversità. L'Unione ha adottato come motto “unità nella diversità”. L'Europa non è e non potrà mai essere una “nazione”, ma sarà invece un “unione di popoli”. L'Europa non potrà percorrere la strada delle colonie americane ribellatesi alla madrepatria. Gli Stati Uniti d'America sono una “nazione” anche se la loro origine è la più eterogenea. Essi costituiscono uno straordinario esperimento storico di trasformazione in un popolo, che convive (quasi sempre) pacificamente, composto da popolazioni diversissime per razza, religione, etnia, provenienti da tutti i continenti della terra. Tutti possono diventare “americani”, ma solo gli “indiani” possono vantare di esserlo da più di una decina di generazioni. Tutti possono diventare americani, però a un prezzo: cancellare, o quanto meno attenuare, le loro differenze, dimenticare da dove sono venuti i loro nonni e i loro padri, adottare una nuova lingua, una nuova bandiera, un nuovo *pantheon* e una nuova “missione” nel mondo. Il significato del *melting pot* è appunto la fusione, una nuova “lega” ottenuta dalla fusione di metalli diversi e nella quale non si riconoscono le diverse componenti. Anche se il *melting pot* mostra ora i suoi limiti non soltanto per quanto riguarda la popolazione di colore, ma anche per quanto riguarda gli ispano-americani.

La vicenda delle migrazioni prosegue nel mondo contemporaneo, ma con caratteristiche completamente diverse. Oggi migrare non vuol più dire tagliare i legami con la cultura d'origine. Nell'era della globalizzazione (di Internet e dei viaggi aerei a basso costo) la cultura d'origine non viene mai del tutto abbandonata. Non solo è abbastanza facile ritornare periodicamente (o definitivamente) nella terra dalla quale si è partiti, ma è possibile mantenere legami permanenti con chi vi è rimasto. Crescerà quindi il numero di coloro che fanno parte nello stesso tempo di due culture (quella d'origine e quella di destinazione). Le migrazioni più che a “fusioni” daranno luogo a “ibridazioni”. Il multiculturalismo assume un nuovo significato.

L'Europa sarà il terreno sul quale si svilupperanno identità multiple in un duplice senso. Da un lato identità distribuite lungo una scala dal locale al globale, ognuna inclusiva ed includente: pavese, lombarda, per qualcuno “padana”, italiana, europea e mondiale. Dall'altro lato identità che si aggregano e sovrappongono diacronicamente nell'arco di una biografia. Come i bambini del quartiere milanese Canova-Paolo Sarpi che a scuola parlano italiano (ormai perfettamente) e a casa parlano ci-

nese coi famigliari. L'integrazione in una nuova cultura, quindi, non presuppone più l'abbandono o l'oblio della cultura d'origine, bensì la sua trasformazione selettiva, dove si mantengono, magari modificati, quei tratti che non sono d'ostacolo all'acquisizione di una nuova identità diversificata. L'Europa non solo non sarà un "crogiuolo" nel quale si fondono le nazionalità europee, ma proprio per questa ragione potrà diventare anche il luogo dove potranno incontrarsi e collaborare religioni, razze ed etnie diverse. In altre parole, l'Europa è per sua natura assai meglio attrezzata di altre parti del mondo per affrontare i problemi di un mondo globalizzato. La globalizzazione richiede infatti che sappiano lavorare (collaborare) insieme persone diverse senza che ciò comporti la negazione della loro diversità.

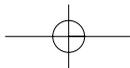
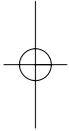
L'altro non è necessariamente lo straniero: può essere il portatore di un'altra religione, di un'altra razza, di un altro genere, oppure un omosessuale, oppure il portatore di un handicap. È un fatto degno di nota che la Carta dei diritti fondamentali¹ incorporata nel trattato di Nizza neghi la legittimità di qualsiasi forma di discriminazione fondata: "sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale"². Non c'è forse formulazione più chiara e sintetica del principio di non discriminazione/inclusione. Se a tutto ciò aggiungiamo il diritto alla salute, la tutela dell'ambiente, la protezione dei consumatori, la tutela dei minori e dei giovani e molte altre cose ancora, emerge con chiarezza quello che Jeremy Rifkin ha chiamato il "sogno europeo"³ e la sua potenziale universalità. Il mondo è sempre più globalizzato, nel senso che siamo tutti inseriti in reti e flussi che vanno oltre i confini delle nazioni e dei continenti. Ma questo processo non significa necessariamente appiattimento su un unico modello (quello americano) quanto piuttosto moltiplicazione delle opportunità di scelta per individui e gruppi di costruire identità composite e, in questa prospettiva, un'identità sfumata e debole come quella europea sembra risultare particolarmente appropriata.

Queste dimensioni valoriali dell'identità europea danno dell'Unione un'immagine diversa da quella che è largamente diffusa nell'opinione pubblica: un club di uomini d'affari e di burocrati che si incontrano a Bruxelles o al Lussemburgo a spese dei contribuenti europei. Ma è su queste dimensioni che può crescere una sorta di orgoglio di essere europei. Una coscienza europea, non una coscienza nazionale europea.

A questo punto però qualcuno potrebbe ragionevolmente chiedere: ma è possibile costruire un'Unione sulla base di un'identità debole e sfumata? Come potrà consolidarsi un'Unione se coloro che la devono costituire hanno un debole senso di appartenenza? A queste domande risponderai che è proprio questa "debolezza" della sua identità la vera "forza" dell'Europa. L'Europa ha una potenzialità imprecisata di espandersi pacificamente e può farlo solo se l'identità europea resta debole e quindi "non escludente". Finora le grandi potenze si sono espanse con l'uso delle armi, sottomettendo all'impero le popolazioni vinte e conquistate. L'Europa ha dimostrato di essere capace di allargamento senza colpo ferire. Ovviamente, questo processo non è privo di contraddizioni. Un'identità debole non vuol dire un'Unione "debole" quale quella attuale, incapace di rispondere alle sfide della globalizzazione, delle crisi economico-finanziarie, del terrorismo, del degrado ambientale e, soprattutto, del divario crescente tra il Nord e il Sud del mondo. Solo un'Unione "forte" e federale potrà consentire all'Europa di far fronte alle responsabilità politiche e anche morali che ha una delle aree di maggiore concentrazione della ricchezza e della cultura del mondo. Un'Unione "forte", quindi federale, che non rischia però di diventare un superstato, almeno fino a quando, e ci auguriamo che non debba mai accadere, l'Unione non chieda ai propri cittadini, come hanno fatto gli stati nazionali, di sacrificare la vita per affermare il proprio diritto ad esistere o la propria volontà di dominio.

Note

- * ALESSANDRO CAVALLI, già professore di sociologia all'Università di Pavia. Ha curato una ricerca sull'insegnamento della storia in Europa; membro di *Eustory*, che organizza concorsi di storia nelle scuole di 22 paesi europei. Ha diretto la rivista "Il Mulino". Tra le pubblicazioni: *Il messaggio universale dell'Unione Europea*, in "il Mulino", 4, 2000, pp. 621-632; (a cura di), *Insegnare la storia contemporanea in Europa*, Il Mulino, 2005. Sito: www.il-mulino.it.
- 1 Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta dei diritti fondamentali diventa vincolante ed è direttamente applicabile in tutti i sistemi nazionali dei Paesi membri dell'Ue.
 - 2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Capo III, art. 21.
 - 3 Jeremy Rifkin, *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano 2004.



Introduzione

*di Nicola Vallinoto e Simone Vannuccini**

L'idea di un libro che mettesse insieme, in un "incerto concerto" di voci politiche, accademiche, militanti e intellettuali, le diverse "visioni d'Europa" esistenti nella società civile italiana ed europea, nasce da due motivazioni.

La prima deriva dalla presa di coscienza che, negli ultimi anni, ogni singolo movimento o associazione ha dovuto sviluppare – di pari passo con la crescente importanza e pervasività della dimensione europea nella vita attiva di ciascun individuo e gruppo sociale – una propria lettura interpretativa rispetto al senso e alla direzione del processo di unificazione europea; una peculiare idea sul passato, sul presente e sull'auspicabile futuro di quello che è ormai riconosciuto come il primo esperimento al mondo di pacifica integrazione sovranazionale e di volontaria, anche se parziale, rinuncia alle sovranità nazionali.

La seconda motivazione riflette la necessità – dopo il sostanziale fallimento politico del processo costituente sintetizzato da un insoddisfacente Trattato di Lisbona, – di rilanciare la costruzione dell'Europa politica dando nuova linfa vitale al progetto e alla visione ideale originaria: quella del superamento dei ristretti confini dello Stato nazionale e del connesso nazionalismo, quella del raggiungimento della pace e del progresso – inteso come capacità di creare continuamente nuove opportunità ed alternative di realizzazione individuale e collettiva – attraverso istituzioni democratiche, plurali, federali. Con la consapevolezza, questa volta, che sia irrinunciabile – in un mondo caleidoscopico e irrequieto – il contributo di tutte le voci della società civile, che rappresentano senza dubbio un'importante ricchezza del Vecchio continente.

Il tentativo di tessere un'unica tela concettuale intorno alle diverse visioni d'Europa, una tela partecipativa e partecipata, cosmopolita e

complessa, ci ha fatto pensare all'idea di un' "Europa 2.0"; così come la nuova realtà del web sociale, personale, *on demand* (il cosiddetto *web 2.0*) costituisce una "rivoluzione nella rivoluzione" telematica ed informazionale, così la costruzione della nuova Europa, capace di portare a compimento fino all'esito federale la propria integrazione attraverso la sintesi positiva delle sue diverse concettualizzazioni ed interpretazioni, può rappresentare una rivoluzione nella rivoluzione, un atto politico "2.0". Lo scopo di questo libro è, perciò, quello di suggerire gli spazi d'azione per esercitare questo atto politico 2.0, di racchiudere in un solo "colpo d'occhio" l'orizzonte delle riflessioni, dei sogni e delle aspettative che sono nate nei movimenti della società civile rispetto all'Europa. Queste voci eterogenee potranno rappresentare l'inizio di una nuova "sinfonia europea", se riusciranno a mettere a fattor comune tutte le diverse e intriganti nuove teorizzazioni, i discorsi e le visioni sul futuro del Vecchio continente, facendo al contempo propria la grande narrazione proposta dall'idea di una possibile "integrazione europea": quell'idea che dopo ben due guerre mondiali è riuscita – con un occhio alle responsabilità del passato ed uno sguardo rivolto al mondo del futuro – a costruire la Pace attraverso le istituzioni e non tramite il dominio, attraverso la condivisione delle risorse e del potere, e non attraverso il miope ritorno a schemi, paradigmi e categorie già fallite nel passato.

L'attualità dell'Europa federale, libera e unita

L'idea di un'Europa libera e unita, come sottotitola il manifesto federalista di Ventotene, è qualcosa che va oltre le differenti identità e appartenenze; è una cornice, l'unica cornice d'azione possibile per chiunque voglia impegnarsi attivamente per un mondo migliore e per vincere quelle sfide, dall'ecologia alla sicurezza, dalle trasformazioni del welfare e dei diritti di cittadinanza al commercio sregolato, ormai capaci di travalicare i ristretti confini degli Stati nazionali, che già all'inizio del Novecento Luigi Einaudi aveva definito "polvere senza sostanza". Non solo visioni d'Europa dunque, ma anche l'Europa delle visioni, condivise e lungimiranti. Al di là di ogni steccato politico e concettuale, resta illuminante una citazione del manifesto di Ventotene:

la linea di divisione fra i partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai, non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa coloro che concepiscono, come campo centrale della lot-

INTRODUZIONE

19

ta quello antico, cioè la conquista e le forme del potere politico nazionale, e che faranno, sia pure involontariamente il gioco delle forze reazionarie, lasciando che la lava incandescente delle passioni popolari torni a solidificarsi nel vecchio stampo e che risorgano le vecchie assurdità, e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale.

Ma l'attualità della proposta federalista non si limita al fatto che la costruzione europea immaginata durante il confino antifascista oggi rappresenti un'eredità ed uno scenario d'azione comune per tutti i cittadini europei; parlare di un'Europa 2.0 è necessario poiché permette di entrare in sintonia con le inedite condizioni e realtà del mondo globalizzato. L'idea di Europa unita è, non soltanto, ancora necessaria, ma è addirittura più attuale oggi rispetto a quando è stata formulata, perché rappresenta la forma politica ed istituzionale attraverso la quale sperimentare il governo della globalizzazione, e far fruttare l'investimento in cooperazione, conoscenza e nuove forme di convivenza sociale.

* * *

Nei prossimi anni gli europei dovranno decidere cosa fare da grandi; l'Europa adolescente deve diventare adulta e assumersi le proprie responsabilità: l'alternativa è quella tra un'Europa decadente ed un'Europa soggetto attivo della politica mondiale, tra un'Europa che si chiude agli stranieri, razzista e intollerante verso i non europei e un'Europa aperta, cosmopolita e multiculturale, ponte di collegamento con le altre regioni del mondo, insomma, tra un'Europa fatta di tanti piccoli nazionalismi ed un'Europa federalista.

L'alternativa alla decadenza e alla marginalizzazione nel contesto mondiale comporta una presa di coscienza dei limiti dell'attuale assetto istituzionale dell'Ue. Per imboccare seriamente la strada non facile della federazione europea, i cittadini europei dovranno seguire il suggerimento del sociologo Ulrich Beck, cambiando il loro punto di vista sul mondo che li circonda, abbandonando lo "sguardo nazionale" e abbracciando quello "cosmopolita". A differenza di quello nazionale, lo sguardo cosmopolita sulla Storia, per quanto scettico, disilluso, autocritico, ci indica la via per organizzare all'interno di una nuova cornice culturale multietnica il nostro vivere insieme¹.

A quegli intellettuali che ancora oggi, parlando del processo di inte-

grazione politica dell'Europa, ritengono non sia possibile la democrazia al di là dello Stato nazionale e affermano che "lo Stato nazione continua ad essere l'esclusivo termine di riferimento del diritto di cittadinanza e che esso può dunque essere regolato a sua discrezione"² diciamo di guardare alla realtà di un mondo senza confini e di una società complessa e meticciosa; rivendichiamo con forza un modello di Stato federale sovranazionale diverso da quello dello Stato nazionale classico e preferiamo un differente percorso di integrazione, quello che il filosofo tedesco Jürgen Habermas definisce "patriottismo costituzionale".

Noi tutti abbiamo un'identità plurima: così come apparteniamo a numerose "cerchie sociali" che plasmano i nostri comportamenti e i nostri gusti, siamo, al contempo, cittadini locali e di una regione, cittadini nazionali ed europei. Alcuni di noi si sentono anche cittadini del mondo, sebbene non esista ancora, al di là delle Nazioni Unite e delle sue agenzie specializzate, un'istituzione mondiale capace di rappresentarci. In questo senso la manifestazione contro la guerra in Iraq a cui hanno partecipato milioni di persone il 15 febbraio 2003, è uno dei primi passi del cosiddetto "popolo mondo", cioè di quei cittadini del mondo che hanno scelto la pace come obiettivo privilegiato della loro lotta politica.

Come afferma Philippe Zarifian, "la pace è l'esito quasi naturale e logico di questa appartenenza a una sola e medesima umanità. Non a un'Umanità antropologica ma a un'Umanità politica"³.

Non ci convince, peraltro, neanche uno studioso come Manuel Castells, per molti versi straordinariamente capace di spiegare la società globale, il potere delle identità e l'economia informazionale, quando afferma che "gli Stati senza potere possono [...] continuare a vincere e ad accrescere la propria influenza [...] spalancando con ciò le porte alla crisi della democrazia"⁴. Oppure quando dice che "È il nazionalismo, non il federalismo, lo sviluppo associato all'integrazione europea. E solo se sarà in grado di affrontare e accomodare il nazionalismo, l'Unione Europea riuscirà a sopravvivere in quanto costruzione politica"⁵. Anche Ulrich Beck, nella sua definizione di "Europa cosmopolita", non ci convince quando ritiene che "per comprendere e ripensare l'Europa è opportuno, anzitutto, abbandonare il concetto di Stato e introdurre il concetto di impero"⁶. In realtà uno Stato sovranazionale, sebbene sia dotato di caratteristiche diverse da quelle di uno Stato nazione così come lo conosciamo storicamente, è attualmente in formazione: la moneta europea cos'è se non un pezzo di sovranità statale? E il Parlamento di Strasburgo non è anch'esso, con tutti gli evidenti limiti e mancanze democratiche, un pezzo di Stato federale? Certo mancano alla sovranità so-

vrnazionale dei pezzi importanti, senza i quali non si può parlare veramente di Stato europeo: non c'è ancora un governo democratico europeo dell'economia e delle finanze, della sicurezza, una forza civile e militare ed una politica estera che consenta all'Europa di parlare con una sola voce. E non abbiamo, ancora, una Costituzione che stabilisca diritti e doveri per tutti i cittadini e le cittadine del vecchio continente. Se è vero che "l'Europa si unificherà, con gradi e forme da determinare, solo se lo vorranno i suoi cittadini"⁷ non condividiamo, tornando a Castells, quando afferma che "è molto improbabile, in un futuro prevedibile, che la maggioranza dei cittadini di un qualsiasi paese accetti la piena integrazione in uno Stato federale sovranazionale"⁸. Se gli europei avessero potuto esprimersi su un progetto di costituzione federale europea⁹, e non su un trattato scritto e pensato per non urtare le sovranità nazionali, con un referendum europeo, avrebbero risposto in modo affermativo così come hanno fatto in Belgio e in Italia nei referendum del 1989. I nemici dell'Europa federale, per evitare il giudizio del popolo europeo, hanno chiesto e ottenuto, durante i lavori della Convenzione europea, di non consultare i cittadini dell'Ue con un referendum europeo sul trattato costituzionale, lasciando la ratifica ai singoli stati secondo le procedure nazionali e con la regola dell'unanimità. Ciò ha dato maggior potere ai "no" referendari in Francia e in Olanda e ha messo in ombra i risultati di paesi come la Spagna e il Lussemburgo dove, invece, avevano vinto i "sì". I referendum nazionali, per la loro natura parziale, sono soggetti a rivendicazioni e a interessi nazionali piuttosto che essere legati a un significato comune europeo.

Come abbiamo già detto, l'Europa si trova davanti ad un bivio e non sappiamo con certezza quale strada sceglieranno i suoi cittadini per il loro futuro: è impossibile stabilire con anticipo, come afferma Zygmunt Bauman, se prevarrà

la logica dell'arroccamento o la logica della responsabilità e delle aspirazioni globali. [...] I sentimenti di appartenenza condivisa e di mutua responsabilità per il futuro in comune, la disponibilità a prendersi cura a vicenda del benessere di ciascuno e a trovare soluzioni amichevoli e durature ai conflitti che esplodono di volta in volta richiedono necessariamente un quadro istituzionale per la formazione dell'opinione e della volontà che si condensa attualmente nell'idea di Stato sovrano gestito in modo democratico. L'Unione europea aspira a dar vita – sia pur con lentezza ed esitazioni – a una forma rudimentale di tale Stato, e gli ostacoli più ingombranti che incontra sul suo cammino sono gli attuali Stati-nazione, riluttanti a cedere ciò che resta della loro sovranità, un tempo piena¹⁰.

Ciò che invece è necessario stabilire in anticipo, è l'impegno civile e politico volto a far prevalere l'apertura sull'arroccamento, l'integrazione sulla divisione, le aspirazioni globali sulla miopia politica ed ideale.

Una, nessuna, centomila Europa

Nel corso degli ultimi anni i governi nazionali hanno dimostrato a più riprese di essere l'ostacolo principale del processo di integrazione europea. Svanito il loro slancio ideale e propositivo, il vuoto che si è venuto a creare nella "cabina di comando" del percorso verso l'unificazione politica del continente è stato riempito da un articolato e disorganizzato insieme di organizzazioni, movimenti, *think tanks*, ong, addirittura *lobbies*. L'emergere di questa società civile europea, la stessa società civile che scrive in questo volume, potrebbe rappresentare il fattore di sblocco più forte per l'*empasse* istituzionale europea; eppure, nonostante la sua forza innovatrice, la società civile europea non è ancora riuscita ad elaborare un progetto istituzionale coerente ed una visione politica comune per l'Europa, con l'effetto di limitare di molto la propria capacità di pressione sui governi e sulle istituzioni comunitarie. Quali sono i motivi di questa inefficace "eterogeneità dei fini" riguardo l'approdo finale del processo di unificazione? Probabilmente il problema risiede nell'effettivo successo dell'Unione europea: la pacificazione interna, la crescita economica e l'elaborazione dei diritti più avanzati al mondo rappresentano armi a doppio taglio in assenza di un governo federale. Grazie alle risorse e agli strumenti messi a disposizione dalle istituzioni europee, l'Europa come costruzione politica, anche se incompleta, è diventata un patrimonio comune e condiviso, non più ristretto appannaggio delle *élites* intellettuali e dei federalisti europei, ma anche di tutti coloro che ne hanno fatto la loro nuova casa comune e il loro orizzonte privilegiato d'azione. Tutto ciò ha moltiplicato a dismisura il numero di riflessioni sul futuro dell'Europa e sulle riforme da fare, nonché le critiche sulle "mancanze" dell'Unione; data la complessità della costruzione europea e le specificità dei vari movimenti della società civile, i commenti, i rapporti e le critiche si sono rivelati spesso superficiali o incapaci di andare a fondo nella questione strutturale delle istituzioni e del loro potere effettivo, perché distorti dagli interessi, dalle peculiarità o dalla visione "funzionale" e specializzata di ognuna di queste organizzazioni. Di conseguenza, i concetti di Europa "unita" e di integrazione europea si sono frammentati in una miriade di prospettive affini ma diffe-

renti, ognuna delle quali segue un proprio percorso di evoluzione teorica e pratica, mediato dai fini specifici dell'organizzazione che la propone. L'effetto aggregato di queste tendenze è stato il progressivo allontanamento dall'ispirazione originale e generale che ha dato il là alla costruzione europea, un'ispirazione ideale che è andata sfumandosi a favore di studi, politiche e approfondimenti settoriali più pragmatici e concentrati sul breve-medio periodo.

La pluralità d'interpretazioni sul ruolo presente e futuro dell'Europa (riprendendo il titolo del paragrafo, ci troviamo di fronte ad una sorta di narrazione politica quasi pirandelliana: "una, nessuna e centomila Europa") si riflette anche sul terreno del potere effettivo. La società civile incarna un potere che nasce dal basso e che ha le potenzialità di influenzare, nel bene e nel male, la direzione del processo di integrazione, ma la frammentazione di questo potere in molteplici possibilità interpretative aiuta soltanto lo stallo del processo di integrazione. La frammentazione del potere e delle idee all'interno della società civile europea non produce una maggiore democrazia decisionale e culturale ma aumenta le difficoltà di individuare un indirizzo politico di grande respiro per il Vecchio continente. Posto che la pluralità e la diversità devono essere intese come ricchezza, è impossibile pensare di rilanciare la costituzionalizzazione dell'Unione senza riportare l'attenzione di tutte le organizzazioni e i movimenti europei sull'obiettivo politico comune: la creazione di una cornice istituzionale federale. Quest'ultima è il presupposto della pluralità delle visioni d'Europa e non una sua conseguenza; in quanto presupposto vitale per l'esistenza di una comunità unita e plurale, la lotta per la federazione europea dovrebbe diventare patrimonio d'azione comune per tutta la società civile, pena l'inconsistenza di ogni altra battaglia specifica.

Il fatto che le riflessioni legittimate come "autorevoli" sul futuro dell'Europa emergano da questo (relativamente) nuovo rapporto "reticolare" fra movimenti della società civile, istituzioni europee, governi nazionali, agenzie ed enti di informazione transnazionali, *lobbies*, regioni, centri studi e dipartimenti universitari (gli ultimi due aumentati esponenzialmente in tempi recenti) rappresenta una delle cause più rilevanti per spiegare il lento declino del ruolo di *leadership* e avanguardia dei movimenti federalisti. Nonostante la teoria federalista sia l'unica ad aver sviluppato un tentativo sistematico e scientifico di collocare il processo di integrazione europea all'interno del contesto mondiale e del processo storico, prendendo come oggetto privilegiato d'analisi sia l'individuo che l'umanità, le sue proposte appaiono, nella confusione dell'Europa frammentata, soltanto alcune fra le tante, né più né meno rilevanti. Uno degli

obiettivi del libro sarà perciò quello di tentare di ricomporre i frammenti della riflessione teorica e pratica rispetto all'Europa, ricucire la frattura tra l'approccio federalista e le visioni d'Europa che sono state elaborate e si sono sviluppate nell'ambito delle organizzazioni della società civile nel corso degli ultimi anni.

Un'ultima riflessione deve essere dedicata al "potere" di cui dispongono la società civile e le sue visioni politiche e ideali: il potere "incarnato" nella società civile è enormemente più piccolo rispetto a quello degli Stati nazionali, che possono ancora agire sul palcoscenico delle relazioni internazionali e che hanno avuto a disposizione ben più di qualche anno per costituirsi come "comunità immaginate", facendo coincidere le categorie di "Stato" e "Nazione" attraverso l'"invenzione" filosofica, culturale e pratica delle categorie della sovranità esclusiva, del monopolio della forza e della *ragion di Stato*. Ma il vero potere non risiede soltanto nella ragion di Stato o nella forza militare; è immerso anche – e soprattutto – nei modelli culturali, nelle categorie interpretative "legittimate" dalla collettività, nelle convenzioni e nei modelli comportamentali, nei termini e nelle parole chiave che influenzano i modi di pensare ed imbrigliano il discorso politico di intellettuali, potenti e capi di Stato e di governo; è in questo campo che il potere europeo è ancora frammentato, ed è in questo campo che una sintesi politica può e deve nascere.

Critica e Proposta per l'Europa 2.0

Una critica prevedibile al presente volume potrebbe riguardare l'eterogeneità dei suoi contenuti. Proponiamo una selezione che comprende testi filosofici, economici, politici, diretti, personali, di parte, neutrali, duri, teorici, studi, narrazioni, sguardi "eccentrici" e tradizionali. Per alcuni autori l'Europa deve accettare serenamente il declino, oppure adottare uno "sguardo altro" per riflettere attentamente su sé stessa. Per altri autori esiste una tensione profonda fra l'Europa dei diritti e dei popoli e quella della finanza e dei grandi interessi economici, in particolare quelli delle multinazionali. In certi contributi Stato e Nazione sono due "demoni" da cui guardarsi bene, in altri il demone è uno solo, il nazionalismo, mentre lo Stato rappresenta soltanto una neutrale e necessaria forma di organizzazione del potere che può prendere varie forme, che vanno da quella totalitaria a quella più aperta, cosmopolita, federale. È nella configurazione dello Stato federale che stanno le opportunità di governare la complessità di numerosi, differenti, eterogenei e a volte conflit-

tuali livelli istituzionali, che perseguono obiettivi diversi ed hanno differenti competenze. Alcuni testi escludono la necessità di un *demos* europeo, altri invece individuano proprio nel *demos* continentale la variabile che manca prima di ottenere una compiuta unità politica dell'Europa.

Non sempre – a nostro avviso – i *contributors* hanno compiuto uno sforzo di ricerca delle cause strutturali, delle asimmetrie di potere, delle determinanti politiche dei problemi che hanno affrontato e che contribuiscono alla loro visione d'Europa; tutti quanti, però, ci hanno proposto un “paio d'occhiali” attraverso i quali osservare il processo di unificazione europea; erano proprio questi molteplici angoli di visuale che stavamo cercando quando abbiamo avviato il progetto che ci ha portato ad Europa 2.0. D'altronde il fine di Europa 2.0 non è quello di individuare, senza alcuna possibilità d'appello, un'unica e omogenea visione per l'Europa. È l'eterogeneità ad essere parte della natura composita della società civile europea, perciò quello che ci interessa è trovare un terreno comune, una geometria politica condivisa attraverso la quale trasformare le diverse voci in un coro unico, all'interno del quale ciascuno resta sé stesso ma concorre a creare una superiore armonia, dove il tutto che emerge è molto maggiore della somma dei singoli.

Arriviamo così alla proposta politica. L'“Europa libera e unita” di Ventotene, che oggi non può essere altro se non la plurale Europa 2.0, dovrà realizzarsi attraverso l'impegno di tre macro-attori: i cittadini europei, la società civile e gli intellettuali, cioè il popolo europeo, il Parlamento europeo ed i Governi dei paesi che vorranno far avanzare l'integrazione fino all'obiettivo della Federazione.

Il popolo europeo

Grazie all'“iniziativa dei cittadini europei”, novità introdotta dal Trattato di Lisbona, nei prossimi anni aumenteranno le mobilitazioni europee della società civile su singoli temi, molti dei quali sono emersi nei vari contributi di Europa 2.0, dalla Pace come valore fondante dell'Unione alla cittadinanza europea di residenza, al reddito minimo, alla tutela dei beni comuni, compresa la conoscenza ed i diritti digitali, al ripudio della guerra, al servizio civile europeo e alla tutela ambientale, e così via. Le singole mobilitazioni, se vorranno avere successo e rafforzare la democrazia europea, dovranno condividere e avere come presupposto la richiesta per una riforma della cornice istituzionale dell'Unione in senso federale.

Lo scontro tra le due culture, quella imperniata sul principio neoli-

berista che guarda in modo manicheo ed univoco al futuro, riassunto con il termine, inventato da Margareth Thatcher, di TINA (*There Is No Alternative*) e quella sviluppata e cresciuta attorno agli appuntamenti dei forum sociali mondiali, denominata TAMA (*There Are Many Alternatives*), ha visto l'imposizione della prima ma l'affermazione provvisoria nella coscienza collettiva della seconda, soprattutto dopo la crisi economico finanziaria scoppiata nel 2008. La ricerca dell'altro mondo possibile può trovare una via di sbocco definitiva e non più temporanea, a patto di accettare la cultura istituzionale del federalismo, che propone tramite regole ed istituzioni globali democratiche, legittime ed efficaci, il governo dell'interdipendenza e l'affermazione della politica alla guida del mercato e dell'economia.

Per realizzare appieno le diverse visioni di un'Europa 2.0 occorre incentivare la partecipazione attiva dei cittadini e delle cittadine alla costruzione europea sia utilizzando quei cunei democratici presenti nel Trattato di Lisbona, sia ribadendo in modo forte e netto la finalità ultima del processo di unificazione. Si tratta in definitiva di avviare un processo partecipativo; tale partecipazione non deve essere diretta né dai partiti né dalle istituzioni ma dovrebbe nascere spontaneamente dai e nei movimenti della società civile.

Analogamente a quanto successo con la Convenzione europea (formata, per la prima volta, non soltanto dai rappresentanti dei Governi, ma anche da quelli dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo) che ha avuto il compito di scrivere il Trattato costituzionale occorre favorire la democrazia partecipativa tramite l'istituzione di "Convenzioni dei cittadini e delle cittadine d'Europa"¹¹ che, in parte, rispondono a ciò che Pierre Bourdieu¹² chiedeva con la convocazione degli "*Etats généraux du mouvement social européen*".

Nella prima decade del XXI secolo i "Forum sociali europei", sin dalla prima edizione organizzata a Firenze nel 2002, hanno contribuito a far nascere uno spazio pubblico continentale, dove si sono costruite reti transnazionali e sono state avviate campagne europee su temi di interesse sovranazionale. Il movimento *altermondialista* ha criticato metodi e contenuti del 'Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa' e ha costruito un proprio percorso parallelo ai lavori della Convenzione europea sfociato nell'elaborazione della "Carta dei principi dell'Altra Europa". Il limite del movimento costruito intorno ai forum sociali europei è stato quello, al di là delle giuste critiche sul Trattato costituzionale scritto dalla Convenzione europea, di non aver mai avviato un confronto nel merito delle diverse proposte di modifica istituzionale. Ciò non è

avvenuto anche per le differenti opinioni esistenti nei vari movimenti nazionali divisi tra organizzazioni europeiste – sia pur nella critica dell’Unione esistente e delle sue politiche – e organizzazioni antieuropeiste che si sono sempre rifiutate di legittimare l’Unione europea attraverso l’apertura di un dialogo.

È indubbio che negli otto anni passati dalla dichiarazione di Laeken all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona il collegamento tra il movimento e la politica e le istituzioni europee sia stato quasi del tutto assente. Mentre negli appuntamenti dei forum sociali organizzati nel continente sudamericano si è verificato un processo osmotico tra i movimenti e la politica, reso evidente dalla partecipazione ai forum dei leader progressisti e dei capi di governo, nel continente europeo i contatti sono stati molto limitati sia per la divisione del movimento sul processo costituente sia per la ridotta capacità ricettiva del mondo politico nei confronti delle istanze provenienti dai movimenti sociali.

Le Convenzioni dei cittadini e delle cittadine d’Europa possono diventare, quindi, uno dei luoghi dove poter favorire, anche a livello locale, la crescita di reti e coalizioni e lo sviluppo campagne continentali; possono essere il luogo dove le iniziative “costituenti” dal basso incontrano i rappresentanti dei cittadini nelle istituzioni europee. I parlamentari europei e i rispettivi partiti politici possono, a loro volta, diventare la cinghia di trasmissione tra la volontà del popolo europeo (al di là del momento elettorale) e il livello decisionale dell’Unione europea. Bisogna sfruttare le aperture democratiche presenti nel Trattato di Lisbona per stimolare un percorso di cittadinanza europea attiva, allo scopo di incanalare le energie di cambiamento presenti nella società civile europea verso la costruzione dal basso di un’Europa federalista, sociale, democratica, ambientalista, aperta al resto del mondo e fondata sulla giustizia sociale.

Il Parlamento europeo e i governi nazionali

I referendum in Francia e in Olanda ci hanno mostrato chiaramente che senza la partecipazione convinta dei cittadini al processo costituente non sarà possibile costruire l’unità federale del continente europeo. Tale consenso dovrà trovare una sponda nell’unica istituzione europea eletta direttamente dai cittadini: il Parlamento europeo. Quest’ultimo, dai primi segnali dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, pare voler riprendere l’iniziativa politica¹³ e, magari, fare da volano per il rilancio del processo di unificazione politica¹⁴ così come aveva fatto nel

1984 quando Altiero Spinelli era riuscito, con l'iniziativa del Club del Coccodrillo, a far votare all'Assemblea di Strasburgo quel Progetto di Trattato-Costituzione che oggi viene ricordato con il suo nome.

Il Parlamento europeo rappresenta oggi più di cinquecento milioni di cittadini del Vecchio continente, ma nonostante il nuovo Trattato di Lisbona l'Unione resta un soggetto molto economico e poco politico, un gigante con i piedi d'argilla. Oggi serve una nuova presa di coscienza da parte dei parlamentari europei: senza la Federazione europea i problemi globali, dalla crisi economica a quella ecologica, sono destinati a rimanere pericolosi ed irrisolti. Con la spinta del popolo europeo e con il sostegno politico del Parlamento europeo i governi dei paesi più progressisti saranno indotti a superare le incertezze e i dubbi e a proporre un definitivo superamento delle ormai inesistenti sovranità nazionali, facendo avanzare il treno europeo verso la stazione di arrivo della Federazione, passando dalle stazioni intermedie del governo europeo e della Costituzione federale.

Conclusioni

La società europea vive e si nutre ancora oggi di un linguaggio e di un'immaginazione politica legata alle categorie del Novecento, proprio mentre il mondo ha iniziato a correre nei grandi spazi del XXI secolo; è arrivato il momento di entrare, anche nel Vecchio continente, in un nuovo secolo di idee, sogni, speranze e rivendicazioni adeguate alla realtà complessa e multiforme su cui ci muoviamo ogni giorno. La via d'accesso per questo nuovo periodo è senza dubbio la prospettiva politica offerta dalla teoria federalista, capace di creare la cornice istituzionale all'interno della quale ogni idea innovativa, ogni piccolo "sogno europeo", potrà esprimersi liberamente in tutta la propria specificità, godendo delle opportunità offerte da uno spazio pubblico di dimensioni continentali da riempire di contenuti partecipativi, democratici, sociali ed ecologici.

La dichiarazione Schuman, documento fondativo della costruzione europea, che prende il nome del ministro degli esteri francese che la enunciò il 9 maggio 1950 su consiglio e spinta dei primi antifascisti europei e federalisti, e di cui ricorre nell'anno della pubblicazione di questo libro il sessantesimo anniversario, si apre dicendo che "la pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano"; i pericoli dell'oggi, forse anco-

ra più insidiosi di quelli di ieri, richiedono tutto il nostro impegno, tutti i nostri sforzi, anche e soprattutto *creativi*: speriamo, con Europa 2.0, di aver dato un contributo in questo senso.

Genova :: Prato :: Europa :: Mondo
9 maggio 2010

Note

- * NICOLA VALLINOTO, informatico. Dirigente del Movimento federalista europeo e membro del *Council* del *World Federalist Movement*. È stato tra i promotori delle campagne "L'Europa ripudia la guerra", "Per una cittadinanza europea di residenza", "Per un referendum pan-europeo sulla Costituzione", "Per un governo e una costituzione federale europea". Ha pubblicato *Le parole di Porto Alegre* ed *Europa anno zero* (Frilli Editori, 2002). Siti: www.mfe.it; www.peacelink.it; www.internationaldemocracywatch.org.
- SIMONE VANNUCCINI, Segretario nazionale della Gioventù Federalista Europea, eletto nel maggio 2008. Ha organizzato le ultime edizioni del seminario euro-federalista "Luciano Bolis" (Passo dei Carpinelli, Lucca) e la Convenzione toscana dei cittadini europei nel 2009. Siti: www.gfeaction.eu; www.eurobull.it.
- 1 Ulrich Beck, *La società cosmopolita*, Il Mulino, Bologna 2003.
 - 2 Ernesto Galli Della Loggia, *Come si diventa nuovi cittadini*, in "Corriere della Sera", 18 agosto 2006.
 - 3 Philippe Zarifian, *L'emergere di un popolo mondo. Appartenenza, singolarità e divenire collettivo*, ombre corte, Verona 2000.
 - 4 Manuel Castells, *Il potere delle identità*, Università Bocconi Editore, Milano 2004.
 - 5 Manuel Castells, *Volgere di millennio*, Università Bocconi Editore, Milano 2008, p. 395.
 - 6 Ulrich Beck, Edgar Grande, *L'Europa cosmopolita*, Carocci, Roma 2006, p. 75.
 - 7 Castells, *Il potere delle identità*, cit., p. 400.
 - 8 *Ivi*, p. 354.
 - 9 Durante il I Forum sociale europeo tenutosi a Firenze dal 6 al 9 novembre 2002 il Movimento federalista europeo ha organizzato un referendum, raccogliendo più di duemila voti di delegati, con il quale ha fatto conoscere ai membri della Convenzione europea che i cittadini europei sono, in grande maggioranza, favorevoli alla creazione di una Federazione europea e chiedono che la futura Costituzione europea sia ratificata direttamente dai cittadini, con un referendum europeo.
 - 10 Zygmunt Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Laterza, Roma-Bari 2006, p. 136.
 - 11 La prima Convenzione dei cittadini europei, organizzata dal Movimento federalista europeo, si è tenuta a Genova il 3 e 4 dicembre 2005 durante la pausa di riflessione voluta dai governi in seguito ai referendum in Francia e in Olanda. La Convenzione a cui hanno partecipato quattrocento delegati in rappresentanza di oltre settanta organizzazioni ha elaborato un Manifesto per rilanciare il processo costituente su basi nuove.
 - 12 Pierre Bourdieu, *Controfuochi. Per un nuovo movimento europeo*, Manifestolibri, Roma 2001.
 - 13 Vedi la bocciatura della Commissaria bulgara Romyana Zheleva e la votazione sulla rete Swift.
 - 14 Il Parlamento europeo può chiedere la convocazione di una convenzione sulla base dell'art. 48 del Trattato di Lisbona, con l'obiettivo di redigere una Costituzione federale europea approvata dalla maggioranza dei cittadini e degli Stati dell'Unione.

Europa e democrazia partecipativa: dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro

di Giovanni Allegretti*

– Sire, ormai ti ho parlato di tutte le città che conosco.
– Ne resta una di cui non parli mai –. Marco [Polo] chinò il capo.
– Venezia, – disse il Kan. Marco sorrise. – E di che altro credevi che ti parlassi?
L'imperatore non batté ciglio. – Eppure non ti ho mai sentito fare il suo nome –.
E Polo: – Ogni volta che descrivo una città dico qualcosa di Venezia –.
– Quando ti chiedo d'altre città, voglio sentirti dire di quelle. E di Venezia, quando ti chiedo di Venezia.
– Per distinguere le qualità delle altre, devo partire da una prima città che resta implicita. Per me è Venezia.

Italo Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino 1978, p. 94

Per avere una “visione d'Europa” più lucida è spesso necessario ricorrere a degli sguardi esterni, o a degli specchi che ci aiutino a percepire tendenze unitarie che – nella microanalisi delle tante differenze che la attraversano – rischieremmo di non cogliere. Ascoltare chi contempla l'Europa da fuori o (ancor di più) chi vi entra per viverci o lavorarci mantenendo forti contatti con altri continenti è quindi un esercizio utilissimo di umiltà e di autoriflessione, tanto più quando tocca temi che ci appassionano e mettono in moto in noi sentimenti ed emozioni forti che rischierebbero di annerirci la vista.

Nell'ultimo decennio, tra questi temi, ne è emerso uno in particolare che – pur non assumendo le sue forme più radicali nel Vecchio continente – ha permesso all'Europa di acquistare un ruolo interessante di “vettore d'innovazione” nel panorama mondiale delle pratiche di gestione del territorio. Si tratta del tema della “democrazia partecipativa”, ossia di quell'insieme di processi di costruzione delle politiche pubbliche che offrono a tutti i cittadini spazi aperti per contribuire attivamente alla loro concezione e/o gestione, a partire da un riconoscimento del valore che l'abitare e l'impegno a partecipare di chi abita riveste per la vita sociale, economica, politica e culturale di un territorio locale o di area vasta.

GIOVANNI ALLEGRETTI

31

L'organizzazione per cui lavoro da quattro anni – il Centro di Studi Sociali dell'Università di Coimbra – da oltre un decennio ha cominciato ad investire in attività di ricerca-azione sul tema, a partire dalla posizione “semi-periferica” del Portogallo nel continente europeo, e dai “vantaggi comparativi” che questa offre per costruire ponti e relazioni maggiormente simmetriche con società e paesi del Sud del pianeta. Questo ha permesso di dar forma a percorsi di lettura del tema nella sua declinazione europea che si arricchiscono di sguardi e punti di vista differenziati, complementari e – talora – anche in tensione tra loro.

Il presente saggio – limitando lo sguardo a quelle pratiche di “partecipazione” che riescono ad entrare in contatto con le istituzioni e a formalizzarsi, divenendo parte della loro azione amministrativa - si propone di recuperare uno “sguardo eccentrico” sul Vecchio continente. L'obiettivo è quello di cercare di evidenziare opportunità, limiti e sfide comuni di alcuni percorsi di sperimentazione democratica che oggi cercano di rinnovare i modi di fare politica collocandosi a lato degli abitanti nel tentativo di arginare la crisi di legittimità che colpisce le istituzioni del continente.

Un concetto che resta ai margini della costruzione europea

Per chi viene da un paese come il Portogallo la cui Costituzione – fin dai suoi articoli fondamentali¹ – stabilisce che lo “Stato di diritto democratico” deve mirare “alla realizzazione della democrazia economica, sociale e culturale e all'approfondimento della democrazia partecipativa”, diviene un percorso naturale quello di ricercare affermazioni analoghe nel processo che ha portato dal Trattato di Maastricht alla Carta di Nizza fino al Trattato di Lisbona.

Purtroppo, si è costretti a riconoscere che il concetto risulta assente dai documenti ri-fondativi dell'Unione, e che gli stessi sistemi legali dei vari paesi che la compongono non definiscono la partecipazione civica nella costruzione delle politiche pubbliche come un diritto fondamentale dei cittadini comunitari (Picchi, 2009).

Iniziative interessanti sono state tentate di recente per premere sull'inclusione del concetto nel trattato costituzionale. Ne è un esempio la campagna condotta dall'*Active Citizenship Network* (che riunisce in vari paesi istituzioni che si occupano di promozione della cittadinanza attiva) per accreditare davanti all'Unione concetti come la “sussidiarietà circolare” (Arena, 2008)², da leggersi come una cooperazione paritaria

tra strutture istituzionali ed Organizzazioni autonome di cittadini (Oac) impegnate nella promozione “dal basso” di politiche e progetti che ricercano l’interesse comune. Ma l’obiettivo perseguito non è stato centrato; ad oggi, infatti, – nonostante i ripetuti appelli del Parlamento europeo sull’importanza dei processi partecipativi nell’amministrazione dei diversi livelli istituzionali del continente, e a dispetto degli stimoli proposti da politiche e progetti sperimentali finanziati dalla Commissione (soprattutto a livello urbano) – il richiamo dei documenti fondativi della Ue alla “partecipazione civica” resta generico e smorzato.

Se già nella Costituzione sottoscritta nell’ottobre 2004 (e poi non ratificata da alcuni paesi) gli articoli 47 e 72 erano vaghi, nonostante l’attraente titolo sul “Principio della democrazia partecipativa”, il Trattato di Lisbona diviene ancora più evasivo e stringato agli articoli 11, 15 e 165 (quello dove ci si propone di “incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell’Europa”), puntando soprattutto sulla trasparenza e sul rispetto dei principi di pubblicità degli atti e di sussidiarietà delle azioni. Quest’ultimo principio, peraltro, sembra gradualmente perdere il suo potenziale innovatore, risentendo di quasi venti anni di letture e di interpretazioni di fatto basate su “protocolli” che ne hanno declinato soprattutto la dimensione “verticale” (ossia quella del rapporto tra livelli istituzionali della democrazia rappresentativa), piuttosto che quella delle relazioni “orizzontali” tra *società politica* e *società civile*³. Una simile prospettiva ha dato sovente vita a meccanismi di “de-responsabilizzazione a cascata” dei diversi livelli istituzionali, invece che promuovere l’integrazione e la complementarità degli interventi e delle politiche pubbliche. Il rischio che si è concretizzato è stato quello di una lettura “neoliberista” del principio stesso, che vede la riduzione della sussidiarietà ad una mera limitazione dell’intervento dello Stato nei settori in cui il privato riesce a “fare da sé”.

Del resto, come riafferma chiaramente il Trattato di Lisbona (art. 10) “il funzionamento dell’Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa” anche se ogni cittadino mantiene “il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione” che (bontà sua!) assumerà “le decisioni [...] nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”⁴. Ed è sull’approfondimento di questo principio di rappresentanza che si sono concentrati nell’ultimo decennio gli sforzi di miglioramento della trattativa comunitaria; ad esempio quelli diretti a restituire al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali funzioni di indirizzo e controllo più sostantive. Su come si debba procedere nel caso in cui le strutture poste alla base del sistema rappresentativo – ossia “i partiti politici” -

GIOVANNI ALLEGRETTI

33

cessino di contribuire “a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione” resta una cortina di oscurità (Proença, 2009, Picchi, 2010).

Nell’ultimo triennio, alcuni “segnali di interesse” per la costruzione di spazi e momenti di “democrazia allargata” sono stati offerti dalle istituzioni europee, attraverso la realizzazione di *eventi sperimentali* (costosi e non sempre di grande visibilità), come l’apertura di un dibattito con i cittadini nel Parlamento Europeo l’8 e 9 novembre 2007, i due sondaggi deliberativi pan-europei condotti nell’ottobre 2007⁵ e nel maggio 2009 con l’aiuto del Centro Studi della Stanford University diretto da James Fishkin, e le European Citizens’ Consultations, sotto l’egida del cosiddetto “Piano D per la Democrazia, il Dialogo e il Dibattito” della Commissione europea. Ciononostante, tali pratiche restano isolate e sembrano ancora lungi dall’aprire una riflessione sulla necessità di dare più spazio alla partecipazione degli abitanti nella costruzione delle politiche dell’Unione.

Più ricco – ancorché minoritario – resta invece il panorama dei percorsi partecipativi attivati in alcuni degli Stati membri, soprattutto a livello di ambiti regionali, comunali e inframunicipali. In alcuni casi si tratta di politiche di “prossimità” costruite anche con l’appoggio di fondi europei; in altri casi sono – invece – percorsi “autoctoni”, interessati a sperimentare nuovi modi di ampliare i confini della democrazia e di rafforzare la legittimità delle istituzioni, anche in assenza di “appoggi esterni” o di stimoli provenienti da livelli di governo superiori. È soprattutto a questi ultimi esperimenti – svolti all’interno dei margini di manovra che ogni diversa tipologia di istituzione possiede – che rivolgeremo i prossimi paragrafi, convinti che gli enti di prossimità del Vecchio continente possano svolgere un ruolo centrale di dinamizzazione della democrazia, a partire da una valorizzazione del loro diritto/dovere di sperimentazione, in grado di “contagiare” altri livelli di governo, innescando una catena positiva di innovazioni che fanno leva sulle virtù della “sussidiarietà orizzontale” per risalire gradualmente la linea delle relazioni interistituzionali che compongono la dimensione “verticale” della stessa.

Un panorama in trasformazione

Nell’ultimo ventennio, numerosi paesi europei hanno assistito ad un’ampia serie di riforme destinate ad incidere sulla relazione tra citta-

dini e istituzioni: da quelle sul decentramento, a quelle sull'*accountability* e la *responsiveness* del procedimento amministrativo, alle leggi che hanno introdotto l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle giunte provinciali e regionali, rafforzando gli esecutivi locali con il conseguente indebolimento degli organi consiliari. In molti Paesi (come in Italia, in Portogallo, nella Francia metropolitana, nel Regno Unito e in alcuni *lander* tedeschi) il principio di sussidiarietà ha cercato di tradursi nell'articolazione di nuove istituzioni infra-urbane dotate di maggiore "prossimità" ai cittadini e di gradi diversi di autonomia gestionale, ma raramente di autonomia organizzativa e finanziaria.

Per lo più è a questo livello che molti contesti hanno arrestato le loro innovazioni partecipative, nella convinzione che le "scelte strategiche" abbiano un grado di complessità tecnica tale da non poter essere messe in discussione con "profani". È quindi difficile dire se questi indubbi passi avanti nella graduale apertura delle istituzioni a forme di dialogo strutturato con gli abitanti riescano a divenire trasformazioni strutturali e sostenibili entrando a regime nella "routine gestionale" degli enti, o non restino piuttosto "eccezioni". Si tratta infatti di sperimentazioni "minoritarie" e disperse, e sovente di pratiche-pilota limitate a singoli settori del pubblico intervento, ancorché di portata territoriale regionale.

Ovviamente, non si può disconoscere una crescita importante dei percorsi partecipativi di cui si va arricchendo il Vecchio continente, in particolare a livello locale e microlocale (ma non solo ormai). E non si può ignorare che essi stiano cercando con sempre maggior forza di costruire "masse critiche" in grado di far uscire dall'isolamento le singole sperimentazioni locali, come testimoniano piattaforme di scambio su pratiche partecipative nate sia all'interno del limitato orizzonte temporale di alcuni programmi sperimentali finanziati dall'Unione Europea (come URBACT, EQUAL o URB-AL), sia con ambizioni di maggior permanenza sulla base di collaborazioni volontaristiche. Sono esempi di quest'ultima tipologia la REDFAL (Forum delle autorità locali per l'inclusione sociale)⁶, la Rete Europea delle Agende XXI, il FALP (Forum delle autorità locali della periferia), la Rete delle Città Educative, quelle delle Città per il Clima e delle Città Amiche dei Bambini, o anche interessanti network di portata nazionale come la Rete Statale Spagnola dei Bilanci Partecipativi⁷ e la sua consorella tedesca⁸, il progetto "Democrazia e Dialogo Civico" promosso dall'Associazione dei Municipi e delle Regioni Svedesi⁹, la Rete del Nuovo Municipio (ARNM)¹⁰ in Italia o il progetto "Orçamento Participativo Portugal"¹¹. Si tratta di esperienze tra loro molto difformi, alcune con carattere di spazi di scambio maggiormente

tecniche, altre illuminate da una comune e profonda volontà politica dei membri aderenti (come i casi dell'ARNM italiana o della REDFAL), ma è indubbio che il contributo di visibilità offerto all'estendersi, al rafforzarsi e al maturare delle pratiche partecipative è significativo. Infatti, una delle caratteristiche prioritarie dei percorsi di democrazia partecipativa dovrebbe essere la loro natura "evolutiva e cumulativa", così come la capacità di nutrirsi di contaminazioni e di emulazioni. E – in questo – le reti svolgono un ruolo importante di "impollinazione incrociata" atto a favorire la circolazione di "invenzioni", così come di metodi e indicatori per la valutazione e la divulgazione dei risultati.

Le connessioni a rete tra esperienze locali o di area vasta risultano quindi condizione necessaria ma non sufficiente per uno sviluppo creativo delle pratiche di democrazia partecipativa, sia in relazione ai loro contesti di sperimentazione che alla relazione mutua tra le stesse. L'obiettivo della "diversificazione creativa" non è però impossibile da raggiungere, come testimonia l'esempio di una delle modalità più interessanti di percorso partecipativo sviluppatasi in Europa negli ultimi anni, a partire dall'emulazione di esperienze sudamericane degli anni Novanta: il cosiddetto *bilancio partecipativo*. Quest'ultimo consiste in una pratica centrata sulla costruzione consensuale di una parte dei documenti contabili previsionali di un ente pubblico, capace di coinvolgere gli abitanti nella gerarchizzazione delle priorità di spesa. Adottando un "idealtipo" di matrice weberiana potremmo dire che le sue caratteristiche distintive sono – ad esempio – l'abbinamento tra spazi partecipativi a carattere *deliberativo* (discussione, confronto di alternative, scambio di argomentazioni) e momenti di taglio *deliberante* (in cui i partecipanti giungono a una sintesi delle proposte, stabiliscono gerarchie e priorità, e assumono 'decisioni' da presentare alle istituzioni elettive), ma anche la presenza di chiare regole di accesso e di svolgimento dei percorsi di coinvolgimento sociale, nonché una precisa articolazione dei rapporti tra governo rappresentativo e momenti di democrazia diretta (o semi-diretta) e dei relativi margini di autonomia nelle relazioni tra i due.

Se dagli inizi del nuovo millennio il bilancio partecipativo ha teso a moltiplicarsi in Europa con più celerità di altri *dispositivi di dialogo sociale* (raggiungendo oggi gli oltre 200 esempi di sperimentazione, cfr. Sintomer, Herzberg e Allegretti 2010) lo deve in parte al fatto che un simile "idealtipo" risulta più "completo" e stimolante di altri sia a livello filosofico che politico, dal momento che non solo favorisce la qualità deliberativa e rimette in questione il "feticismo della rappresentanza", pur senza aggirare le istanze rappresentative¹², *ma offre maggiori margini di*

spazio per coniugare la partecipazione alla giustizia sociale, così contribuendo alla credibilità dell'ideale partecipativo.

Insistere sulla natura "idealtipica" di un simile modello è indispensabile, nella misura in cui un tipo di processo già differenziato nelle prime esperienze brasiliane degli anni Novanta è andato mutando ulteriormente forma nel vecchio continente, entrando in stretta relazione con modelli di *governance* già radicati nei diversi territori, e incorporando caratteristiche centrali di altri percorsi consolidati con cui si è posto in continuità, o rispetto ai quali ha voluto rimarcare delle discontinuità.

Nell'esaustiva analisi comparativa di ambito europeo proposta recentemente da Sintomer e Allegretti (2009), sono – ad esempio – inventariate una serie di tipologie "adattive" di bilancio partecipativo che hanno preso forma in stretta relazione con le esigenze motivazionali che hanno fatto da motore all'apertura del percorso partecipativo, e con i preesistenti modelli di organizzazione amministrativa di una cinquantina di città sperimentatrici scelte come casi-studio privilegiati. La caleidoscopica diversificazione delle esperienze non rende alcune di esse meno importanti delle altre, ma di certo stabilisce una graduatoria di "intensità" nei margini di autonomia sostantiva che ogni esempio lascia agli abitanti nel prendere parte alla costruzione delle politiche pubbliche. In ogni caso riesce difficilmente a coprire alcuni denominatori comuni e una serie di fattori di uniformità che caratterizzano gli esempi europei di bilancio partecipativo rispetto a quelli di altri continenti. Il prossimo paragrafo cercherà di identificare queste matrici condivise, a partire da uno sguardo "esterno" inteso a leggere le esperienze europee dal punto di vista di quelle latinoamericane, asiatiche o africane, così permettendo di identificare alcune sfide che si pongono per il futuro.

Limiti da sfidare

In un panorama in cui la spettacolarizzazione e la personalizzazione della politica svolgono un ruolo sempre più determinante nella costruzione quotidiana delle politiche locali e nazionali in Europa (innestandosi su una crisi politica, finanziaria e valoriale che sembra favorire politici "avventurieri" che sfruttano i sentimenti di avversione dei cittadini per la politica concepita e condotta nei termini tradizionali), la costruzione di spazi di democrazia partecipativa – in grado di coinvolgere gli abitanti nelle scelte a partire dalla loro quotidianità – diviene ogni giorno più necessaria. Essa, infatti, può costituire un antidoto alla dege-

GIOVANNI ALLEGRETTI

37

nerazione populista delle politiche pubbliche, nella misura in cui offre spazi per il dialogo, un'informazione non riduzionista, la corresponsabilizzazione degli attori e la comprensione della crescente complessità che struttura la realtà e l'azione pubblica in un panorama istituzionale che distribuisce in maniera asimmetrica competenze, risorse e capacità decisionali ai vari enti territoriali.

Pratiche dialogiche come il bilancio partecipativo, dove i cittadini sono chiamati a co-decidere dell'uso delle risorse da utilizzare per progetti di interesse comune, possono divenire importanti strumenti di crescita civica della cittadinanza e non limitarsi ad essere spazi di razionalizzazione dell'intervento pubblico attraverso la consultazione degli utenti di singoli servizi.

Se guardiamo alle esperienze brasiliane e latinoamericane sviluppatesi a partire dagli anni Novanta, questo importante ruolo pedagogico dei percorsi partecipativi di livello locale risulta ampiamente provato dagli esiti ottenuti (Schmidt 1997; Abers 2000; Baierle 1997; Allegretti 2005a), anche perché in questi contesti sono stati approntati strumenti appositi per moltiplicare il "naturale potenziale educativo" del percorso di co-decisione e valorizzare "l'imparar facendo". Tra le prime critiche mosse ai bilanci partecipativi europei dai protagonisti delle sperimentazioni svolte in contesti in via di sviluppo¹³ vi è proprio la ridotta rintracciabilità di simili strumenti di moltiplicazione della componente "formativa" dei percorsi partecipativi. Tale critica si rafforza quando si osserva che (a differenza di quanto avviene in molte delle esperienze sudamericane) la maggior parte delle sperimentazioni europee non pare rivolgersi primariamente ai gruppi sociali più emarginati, e perciò mette in secondo piano la costruzione di misure di "discriminazione positiva" a loro favore.

Una riflessione simile dovrebbe riguardare anche lo scarso investimento che molti processi partecipativi europei compiono sulla "dinamizzazione sociale". In questo caso, la colpa non è da rintracciare soltanto nell'atteggiamento delle pubbliche amministrazioni, ma anche nell'uso strumentale che molti dei consolidati tessuti sociali organizzati del continente fanno dei percorsi partecipativi, cercando di piegarli al loro servizio. È come se in Europa prevalesse la diffusa percezione che i processi partecipativi istituzionalizzati siano essenzialmente spazi per il rinnovamento dei modi di amministrare e fare politica, e come tali vengono sovente sollecitati dalle organizzazioni civiche. Questo riguarda tanto più quei processi che – come i bilanci partecipativi – per natura tendono a privilegiare la partecipazione dei cittadini singoli su quella dei tessuti organizzati.

Le esperienze brasiliane degli anni Novanta (Baierle 1997; Baiocchi 2005) hanno dimostrato, invece, che il coinvolgimento dei cittadini a titolo individuale può essere anche un potente mezzo per “mettere in tensione” tessuti sociali asfittici, le cui organizzazioni rappresentative non si strutturano su basi di trasparenza democratica, e obbligarli ad un rinnovamento *dall'interno* che sia richiesto a gran voce dagli stessi cittadini. In Europa, alcune pratiche partecipative che vorrebbero essere “dirompenti” finiscono – invece – per non riuscire a creare una discontinuità con l'organizzazione sociale preesistente nel contesto, perdendo parzialmente la loro innovatività.

La maggiore difformità tra i percorsi partecipativi europei e quelli oggi in atto in altri continenti resta comunque un'altra: l'assenza della “giustizia sociale” come principio-guida delle sperimentazioni di dialogo con i cittadini (Allegretti 2010). Se si osservano i percorsi partecipativi del Vecchio continente (ma anche di altri ambiti dell'Occidente Globale, come l'Oceania o il Nord America) a partire da un punto prospettico dislocato nei diversi “Sud” del pianeta, il “fragoroso silenzio” di questa assenza risulta estremamente visibile.

Nel caso europeo va rilevato che, anche laddove l'obiettivo esplicito della giustizia sociale e della solidarietà civica esiste, gli esiti concreti dei percorsi partecipativi in termini di redistribuzione delle risorse a territori o gruppi sociali svantaggiati restano piuttosto limitati (Sintomer e Allegretti 2009). Un simile risultato scaturisce parzialmente anche da un'ulteriore caratteristica comune dei processi partecipativi europei (e tanto più di quelli che si pongono orizzonti più “radicali”, come i bilanci partecipativi): la loro *sperimentalità marginale*. In Europa accade infatti, spesso, che i processi che attingono a esperienze di successo compiute in altri continenti assumano un carattere “sperimentale”, limitandosi inizialmente a porzioni di bilancio residuali, a singole aree-pilota del territorio o a singoli settori di spesa (di solito opere pubbliche, alloggi popolari, viabilità, energie alternative e sviluppo tecnologico, educazione o cultura).

Purtroppo una simile assenza sembra contaminarsi anche a paesi europei esterni all'ambito dell'Unione (come sta accadendo nel caso dell'Albania o della Bosnia), visto che gli unici modelli che essi accettano di prendere a riferimento sono quelli dell'ambito comunitario. Ispirarsi a esperienze del Sud Globale è, infatti, considerata come un'ammissione automatica di arretratezza che questi paesi non vogliono concedere¹⁴.

Guardando al futuro con un atteggiamento “prefrontale”

I limiti finora individuati come “debolezze” comuni di molti percorsi europei che si ispirano (con maggiore o minore convinzione) a ideali di democrazia partecipativa, o almeno di promozione di un denso dialogo sociale, costituiscono un importante punto di partenza per immaginare un futuro più coraggioso. Elementi di per sé negativi come la crisi finanziaria che ha colpito il pianeta alla fine del 2008 hanno mostrato la capacità di indurre trasformazioni anche nei percorsi partecipativi sul suolo europeo, avvicinandoli maggiormente a quelli di altri continenti. In tale ottica, percorsi come il bilancio partecipativo (ma non solo) potrebbero divenire uno spazio dove la questione delle fonti di approvvigionamento delle casse pubbliche sia dibattuta, per aumentare l'*accountability* delle pubbliche scelte e ridurre le “interconnessioni opache” tra struttura amministrativa e politica, da un lato, e proprietari di aree e imprenditori, dall'altro. Essi indicherebbero un percorso educativo che ha una valenza maggiore, di tipo “culturale”, nel momento in cui contribuisce a portare dentro i percorsi partecipativi un nuovo elemento di complessità che si pone in stretta relazione con temi che riguardano la qualità della vita di ogni cittadino e quella del territorio nel suo insieme (Allegretti 2010).

Quali che siano le trasformazioni future dei percorsi partecipativi europei, e le “contaminazioni” tra modalità sperimentali diverse che passano attraverso le “reti di scambio” tra amministrazioni e paesi differenti, tre sono i “fari” che possono illuminare per il futuro la loro evoluzione:

1) il rafforzamento della capacità di “apprendere dal Sud”, tanto più necessario in un'epoca in cui gli scambi globali e le molteplici crisi che il pianeta attraversa vanno ampliando anche in Europa le sacche di nuove povertà ed esclusioni socio-territoriali, e quindi modificando i contesti dove le pratiche prendono forma, introducendo la necessità di ricalibrare i percorsi partecipativi su nuovi obiettivi e strumenti coerenti;

2) una lettura “frattale” della democrazia partecipativa, i cui metodi e principi dovrebbero abbandonare il confinamento nel locale, per riprodursi e rigenerarsi a scale diverse (da quelle statali all'ambito comunitario) in modo da ampliare i benefici della ricostruzione di fiducia tra abitanti e istituzioni;

3) una concezione “adattiva” dei processi partecipativi, che li pensi sempre in chiave evolutiva e di “accumulo progressivo delle conoscen-

ze”, evitando la ripetizione da un anno all’altro di “protocolli” e rituali che tendono ad “ossificarsi” facilmente e perdere ogni attrattiva nei confronti dei cittadini.

Facendo un parallelo tra l’ambito delle pratiche partecipative e le ricerche scientifiche sul cervello umano – sulla scorta del ricercatore francese Henri Laborit e delle scienze neurologiche/comportamentali – potremmo auspicare che la democrazia europea in futuro abbandoni il mero utilizzo del sistema “limbico/gregario” del suo cervello (responsabile dei comportamenti automatici, degli atti di sottomissione e della conservazione dei condizionamenti che privilegiano il gruppo), per concentrarsi sulla massimizzazione dell’utilizzo della “corteccia prefrontale” che si situa all’origine del progresso, dell’innovazione e della capacità di adattamento all’ambiente e alle sue trasformazioni.

Infatti, in un contesto globalizzato in rapida trasformazione, vi è un serio rischio per l’Europa di assidersi su quella che Antonio Tosi (1989) ha definito “la teoria amministrativa dei bisogni”, ovvero l’incapacità delle politiche pubbliche (e degli attori preposti al loro coordinamento) di rispondere con soluzioni creative a necessità e desideri che si presentano in forme nuove e differenziate, limitandosi a prendere in considerazione solo quelle richieste per le quali esistono già soluzioni strutturate, sperimentate e “modellizzate”.

In quest’ottica, esiste un concreto rischio che molti percorsi partecipativi istituzionalizzati tendano ad essiccarsi nella ripetitività dei loro rituali e nell’incapacità di fare i “salti di scala” necessari per far fronte all’ampliarsi del livello delle sfide con cui il nostro quotidiano deve confrontarsi.

Solo se sapremo adottare un comportamento “prefrontale” e valorizzare l’energia trasformativa (ed autotrasformativa) dei percorsi centrati sulla valorizzazione dell’intelligenza sociale, le pratiche partecipative europee potranno crescere e affrontare le nuove sfide portate dal mutare delle condizioni al contorno dei territori in cui si sviluppano. E – coalizzandosi – potranno nei fatti contribuire non solo a dare forma *dal basso* ad una lettura “circolare” di quel principio di sussidiarietà che il Trattato di Maastricht ha voluto porre tra i pilastri fondamentali dell’Unione, ma anche (Proença 2009) ad offrire un contributo nodale al consolidamento della democrazia rappresentativa nell’ambito comunitario, in un momento in cui – nonostante le trasformazioni formali avviate dal Trattato di Lisbona – essa pare giunta ai suoi minimi storici in relazione alla fiducia e alla significatività che le sono riconosciute dai suoi cittadi-

GIOVANNI ALLEGRETTI

41

ni e da tutti coloro che abitano, più o meno temporaneamente, all'interno dei suoi confini.

Riferimenti bibliografici (parziali)

- Aa.Vv.
1988 *Partecipazione ed efficienza. Due ricerche sul decentramento urbano*, Censis e Università Bocconi, Franco Angeli, Milano.
- Abers, R.
2000 *Inventing Local Democracy*. Lynne Rienner Publishers, London.
- Allegretti, G.
2005a *Porto Alegre: una biografia territoriale. Ricercando la qualità urbana a partire dal patrimonio sociale*, Firenze University Press, Firenze.
- 2005b "I territori locali in Italia come avanguardia di un cambiamento possibile", in D. Chavez, B. Goldfrank, G. Allegretti (2005), *La sinistra e le città*, Caminito Editrice, Firenze.
- 2010 "Giustizia sociale, inclusività e altre sfide aperte per il futuro dei processi partecipativi europei", in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- Arena, G.
2008 *Di quale sussidiarietà stiamo parlando?*, in <http://www.labsus.org> (ultimo accesso 30 gennaio 2010).
- Baierle, S.
1997 *Un novo princípio ético-político: pratica social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*, Dep. De Ciência Política, UNICAMP, Campinas.
- Baiocchi, G.
2005 *Militants and Citizens*, Stanford University Press.
- Cotturri, G.
1998 *La cittadinanza attiva. Democrazia e riforma della politica. Le domande dei giovani*, Fondazione It. Volontariato, Roma.
- Hwang, Y.
2008 "Citizen Involvement in Budgeting: The Citizen Participatory Budgeting (CPB). Experience in Korea", accessible at: <http://www.opdc.go.th>, accessed: 2 November 2009.
- Picchi, M.
2009 "Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa", in Deplano, G. (a cura di), *Partecipazione e Comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone, pp. 129-152.
- 2010 "Tentativi di partecipazione a livello continentale: la riforma del bilancio dell'Unione Europea", in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- Proença, C.
2009 *Rumo à efectivação do Princípio Democrático na União Europeia. Do aprofundamento da democracia representativa à institucionalização de uma democracia de proximidade e participativa*, Working Paper prodotto nell'ambito del dottorato "Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI", Ces/Faculdade de Direito, Coimbra, giugno 2009.

- Schmidt, D.
1993 *A "desidiotização" da cidadania. A formação do cidadão para a coisa pública, através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992.* Tesi di Master presso la UFRGS, Porto Alegre.
- Sintomer, Y., Allegretti, G.
2009 *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente,* Ediesse, Rome.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G.
2009 *World Report on Participatory Budgeting,* INWENT, Bonn (Versioni in Inglese e Tedesco).
- Sunny, G.
2009 *Participatory Budgeting in Kerala,* paper presentato alla conferenza "Participatory Budgeting in Asia and Europe: key challenges of participation", 17/19 August, 2009, Hangzhou.

Note

- * GIOVANNI ALLEGRETTI, architetto e urbanista. Ricercatore del Centro di Studi Sociali dell'Università di Coimbra. Dirige l'Osservatorio delle Pratiche di Partecipazione. Tra i fondatori della Rete del Nuovo Municipio. Coordinatore reti euro-latinoamericane di scambio tra comuni su pratiche partecipative. Ha pubblicato *I bilanci partecipativi in Europa* (Eds, 2009). Consulente dell'Associazione dei Municipi Svedesi. Siti: www.oidp.net; www.nuovomunicipio.org.
- 1 Cfr. art. 2 della costituzione Portoghese del 1976 (VII riformulazione del 2005).
 - 2 Cfr il testo di Giuseppe Cotturri pubblicato in <http://www.labsus.org> che definisce il concetto sulla base delle "modalità di relazioni positive tra pubblico e privato" e del "concorso virtuoso tra cittadini e istituzioni" capace di delineare "un modello di sussidiarietà reciproca, e quindi circolare, in grado di favorire una crescita della collettività e una democrazia più compiuta". Per Cotturri il "valore aggiunto" della sussidiarietà circolare consiste nella "possibilità di dar corso a una inedita collaborazione per realizzare quanto nè lo Stato da solo, nè i cittadini da soli possono fare". Questo non significa che la cittadinanza attiva debba trovare una legittimazione analoga a quella delle istituzioni o assumere un "potere di rappresentanza", dato che la partecipazione si configura invece come "affiancamento per funzioni e capacità altre e distinte" proprie dei comuni cittadini che si congiungono alle funzioni e capacità delle istituzioni.
 - 3 Cfr. Il paragrafo "Una concezione riduttiva di un principio rivoluzionario" in Arena, 2008.
 - 4 Cfr. La versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C115 del 9.5.2008).
 - 5 Il primo, chiamato "L'Europa di domani" (<http://www.tomorrowseurope.eu>), ha visto 362 cittadini di 27 paesi dibattere di riforma delle pensioni, allargamento dell'Unione ed altri temi caldi, nell'arco di 3 giorni. Le risposte dei partecipanti ad una serie di quesiti sono state confrontate con 3550 interviste realizzate nei Paesi d'origine per comprendere come i tre giorni di dibattito hanno modificato le loro opinioni, attraverso il contatto con politici ed esperti (cfr anche www.opendemocracy.net). Il secondo (cfr. <http://www.europolis-project.eu>), tenutosi a fine maggio 2009 con il coordinamento dell'Università di Siena, ha messo insieme 350 cittadini selezionati attraverso un campione scientificamente rappresentativo, per discutere di immigrazione e cambiamenti climatici.
 - 6 Cfr. <http://www.redfal.org>.
 - 7 Cfr. <http://www.presupuestosparticipativos.com>.
 - 8 Cfr. <http://www.buergerhaushalt.de>.

GIOVANNI ALLEGRETTI

43

- 9 Cfr. <http://www.skl.se>.
- 10 Cfr. www.nuovomunicipio.org.
- 11 Cfr. www.op-portugal.org.
- 12 In ogni bilancio partecipativo, infatti, vi è un momento in cui si persegue l'armonizzazione tra le proposte degli abitanti e i progetti dell'amministrazione locale, che ha nei processi un ruolo importante di indirizzo e di stimolo del dibattito, ancorché si impegna a rispettare le priorità che dovessero emergere dalla discussione collettiva (o a dare adeguata motivazione dell'eventuale rifiuto).
- 13 Cfr. "Programa de Formação de Conselheiros Nacionais", organizzato dalla Universidade Federal de Minas Gerais e dalla Segreteria Generale della Presidenza della Repubblica del Brasile il 22 luglio 2009.
- 14 Valga come esempio il dibattito sulla scelta delle esperienze da usare come "guida" nel *Corso di formazione sul bilancio partecipativo* organizzato dalla Banca Mondiale nel giugno 2008 a Sarajevo.

L'Europa precaria delle nuove forme del lavoro: *movements surplace*

di Giuseppe Allegri

Premessa

In queste brevi note si parte da una riflessione sui nodi irrisolti dell'ultimo decennio di trasformazione istituzionale continentale: una classe dirigente europea incapace di dare risposte adeguate alla nuova questione sociale e alle frammentarie istanze avanzate dai *nuovi movimenti sociali* in tal senso. Lo scacco sul quale insiste il processo di integrazione comunitario è ancora rappresentato dalla difficoltà di immaginare un *nuovo patto sociale continentale* all'altezza delle aspettative di una vita dignitosa per i soggetti che hanno scelto questo Continente come loro spazio esistenziale. Si dovrebbe ripartire dalla possibilità di pensare e praticare alleanze inedite tra nuove forme di partecipazione democratica e l'affermazione di un nuovo *Welfare* paneuropeo per una cittadinanza sociale attiva; ed in questo senso dovrebbero andare gli sforzi di movimenti, associazioni, reti che accettano il livello locale ed europeo di ripensamento degli strumenti di regolazione sociale.

Le trasformazioni istituzionali comunitarie e l'irrisolta questione sociale europea

Parafrasando i titoli di due oramai classici lavori di ricerca e inchiesta di fine anni Novanta, potremmo dire che in Europa già nell'ultimo decennio del millennio il "futuro del lavoro" era "al di là dell'impiego" tradizionale e produceva "conseguenze personali" che potevano addebitarsi allo spirito "del nuovo capitalismo" (Supiot 1999; Sennett 1999). In quello scorcio di secolo si compiva il ventennale della svolta neo-li-

GIUSEPPE ALLEGRI

45

berista globale del duo Thatcher-Reagan, mentre l'Unione europea avviava un tortuoso e imprevedibile processo di costituzionalizzazione del suo ordinamento. Contro l'“abbraccio mortale” atlantico della globalizzazione turbocapitalista, l'integrazione comunitaria provava a giocare l'alternativa europea, come cuneo di regolazione giuridica, maggiore aspirazione all'equità sociale e al multilateralismo nelle relazioni globali (Hutton, 2002).

Il Novecento della civilizzazione giuridica europea si chiudeva con la creazione della prima *Convenzione sui Diritti fondamentali dell'Unione europea* (dicembre 1999), che proprio all'alba del nuovo millennio avrebbe consegnato la *Carta dei diritti fondamentali dell'UE* (ottobre 2000 a Nizza); mentre con la *Dichiarazione di Laeken* del dicembre 2001 si convocava la seconda *Convenzione sul futuro dell'Europa*, per la redazione del *Trattato costituzionale europeo*. Proprio in quell'epoca il volontarismo formalista del *circuito comunitario* invitava a immaginare forme di *Good Governance*, a partire dal *White Paper* della Commissione europea su *La governance europea* [COM(2001) 428 definitivo/2], ampiamente inadeguato rispetto alle evoluzioni che la prassi già sperimentava. L'esigenza della Commissione Ue sembrava essere quella di “rafforzare la partecipazione”, “responsabilizzare” le istituzioni comunitarie, “rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo”, “far partecipare la società civile”, per “riscoprire la società civile”, come concetto utile per ridurre il “gap tra le strutture della *governance* transnazionale e le società governate da tali strutture” (Armstrong 2002). Ma il *White Paper* sembrò essere un “sintomo della crisi” delle istituzioni comunitarie, piuttosto che la cura (Jeorges, Ladeur, Ziller [a cura di] 2002). Fu quello un tentativo di formalizzare meccanismi continentali di *governance* nel momento in cui le istituzioni comunitarie intraprendevano percorsi *convenzionali* per *costituzionalizzare* l'Unione europea. Sembrava disegnarsi un faticoso e paradossale processo di *costituzionalizzazione* dell'Unione, dinanzi a una incapacità di valorizzare i nuovi meccanismi di regolazione comunitaria: un Continente scisso tra percorsi neo- o post- costituzionali e l'incapacità di immaginare nuove forme politiche adeguate al trasformarsi della società e dell'economia. Dal punto di vista istituzionale è la verbalizzazione del “matrimonio mancato” tra funzionalismo e Costituzione (Foret 2008), della fine del volontarismo funzionalista comunitario; ma anche della difficoltà di immaginare forme nuove di partecipazione politica, di riappropriazione dal basso del momento della decisione, di disponibilità all'autodeterminazione delle

cittadinanze, di immaginare sistemi sociali adeguati alle esigenze di una comunità politica continentale. È anche il momento in cui diviene esplicita la difficoltà di continuare a pensare e praticare il costituzionalismo secondo categorie ottocentesche, ereditate dai processi di fondazione degli Stati nazionali (Ladeur 2008). E rischia di svuotarsi il senso di un'integrazione comunitaria persa tra la percezione di autoreferenzialità delle sue procedure burocratiche, l'impotenza politica nel contesto mondiale e l'insufficienza del progetto economico dinanzi al permanere di una questione sociale europea e al dispiegarsi degli effetti di una crisi finanziaria globale che, se permetterà una nuova crescita economica, molto probabilmente sarà senza recuperare i posti di lavoro perduti.

Quindi dopo questi *anni zero* l'ordinamento comunitario si trova dinanzi all'assai travagliata entrata in vigore del *Trattato semplificato* (adottato a Lisbona nel dicembre 2007) e l'assenza di un modello sociale continentale, inesistente rispetto alle irrisolte questioni degli anni Novanta del Novecento, come alle nuove problematiche sopraggiunte con la crisi economico-finanziaria globale del 2008-09. Andando con ordine si potrebbe riflettere sulle disfunzioni europee dell'ultimo ventennio per rilanciare l'idea di Europa e le aspirazioni a una integrazione politica e sociale continentale che sia anche un investimento di immaginazione e pratiche tra quelle porzioni attive di nuovi movimenti sociali che rivendicano la sperimentazione di nuove forme del vivere associato, oltre che un progetto di sola regolazione istituzionale.

La flessibile indeterminatezza dei nuovi movimenti al di là del lavoro nello spazio politico europeo

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una intermittente presa di parola, "dal gesto individuale all'azione collettiva", di proteste "contro il mercato", come nel caso dei movimenti anti-pubblicità in Francia nel corso del 2003 (Dubuisson-Quellier, Barrier 2007); quindi le occasionali mobilitazioni di giovani studenti e più cresciuti lavoratori della conoscenza, cuore della *génération précaire*¹, in Italia e Francia, in diversi momenti tra l'autunno del 2005 e quello del 2008 (Mattoni 2008), che hanno intercettato le sommosse urbane nelle *banlieues* francesi dell'autunno 2005, culminate nel rifiuto del modello escludente dell'*integrazione repubblicana* da parte delle giovani generazioni di invisibili cittadini francesi persi nella "precarietà urbana" (Lagrange, Oberti (a cura di) 2006; Ocqueteau 2007). Soprattutto, nella seconda metà degli anni zero

europei, l'attivismo della rete *EuroMayDay*², dalla "Finlandia precaria" della primavera 2005, all'unità tra precari-e e disoccupati nella *Grande recessione* 2008-2009 (Foti 2009), ha contestato l'incapacità delle élites europee di pensare un nuovo patto sociale continentale, per rivendicare politiche di inclusione di una nuova cittadinanza sociale, al di là delle forme tradizionali del lavoro. È il magmatico contesto di attivismo dei frammentari movimenti di *flex workers*, che dalla MayDay di San Precario ha provato a tessere una rete europea per dare visibilità immaginativa alla classe creativa dei lavoratori intermittenti, flessibili, precari, autonomi nei settori delle nuove tecnologie, cultura, conoscenza, ricerca, spettacolo, formazione, relazioni pubbliche, servizi, etc. Si richiedeva, in modo frammentario e scomposto, nuove forme di tutele sociali e di sicurezze nella transizione tra le diverse forme di lavoro, nell'alternanza tra periodi di lavoro e di disoccupazione, in una nuova regolazione tra diritti sociali e mercato. Sono movimenti irrapresentabili dalle forme tradizionali della mediazione politica, sociale e sindacale tradizionale, questi *nuovi movimenti sociali* (NSMs) europei di ultima generazione, che hanno imparato dall'autonomia del movimento femminista, dalla guerriglia informazionale degli zapatisti, dalle lotte dei movimenti gay/lesbo/queer, dall'auto-organizzazione degli spazi sociali nelle metropoli europee, si caratterizzano per essere minoranze attive dell'opinione pubblica disorganizzata. Una parte della letteratura anglosassone li chiama "*nuovissimi movimenti sociali*", per segnalare la cesura rispetto ai movimenti della *Nuova Sinistra* degli anni Sessanta/Settanta del secolo scorso (oltre che al movimento operaio del XIX e XX secolo), a partire, ma non solo, dal loro transitare dalla lotta per l'egemonia all'etica dell'"affinità", di una "comunità a venire" (Day 2008). La loro presenza negli spazi pubblici locali e continentali è discontinua, transitoria e intermittente, come le forme del lavoro che conoscono nella loro quotidiana esperienza di flessibili, precari/e, autonomi prestatori d'opera, spesso intellettuale, relazionale, culturale, della conoscenza. Ed in fasi di crisi economiche, come quella oramai vissuta da un paio di anni, sono costretti a ripiegare nella gestione quotidiana delle loro relazioni, laddove le forme delle loro esistenze hanno già travalicato i modelli tradizionali di separazione tra vita e lavoro (Henninger, Gottschall 2007).

Tale nuova questione sociale continentale veniva percepita anche dalle istituzioni comunitarie, le quali avevano avviato un processo di ripensamento delle cosiddette politiche di *flexicurity*, rimanendo tuttavia troppo timide dinanzi alla necessità di ridefinire le politiche sociali comunitarie in senso più garantista, soprattutto nei confronti di quei lavoratori

intermittenti, esclusi dalle forme di tutela tipiche del lavoratore salariato, tradizionale, a tempo indeterminato. E l'auspicabile nuovo connubio tra sicurezza e flessibilità rimaneva ancora troppo sbilanciato in favore della seconda e a discapito della prima. Per giunta i luoghi di conflitto e confronto tra nuove istanze sociali e momenti della decisione comunitaria rimangono sempre più oscuri ed effimeri dinanzi a un sistema comunitario faticosamente in trasformazione e incapace di dare risposte adeguate ai suoi circa 500 milioni di cittadini. Nel Vecchio continente si assiste infatti a un nuovo contesto fatto di pluralismo spesso irriducibile, complessità dei sistemi, frammentazione delle procedure, svuotamento dei centri di legittimazione tradizionale e meccanismi reticolari di relazione, che vede emergere una pluralità di nuovi attori: soggetti che non trovano fondamento nella sovranità statale, né si riconoscono nelle forme istituzionali della mediazione sociale. I *nuovi strumenti della Governance* (New Modes of Governance [NMG]): l'Open Method of Coordination (OMC) – in settori come l'occupazione, la protezione ed inclusione sociale, le politiche giovanili, l'istruzione e la formazione; il sistema dei Comitati (la cd. "comitologia") e delle Agenzie comunitarie; le procedure del dialogo sociale europeo; le forme di *partnership* per ottenere fondi strutturali comunitari. Una *congerie* di meccanismi che sperimentano forme ibride e parziali di apertura e partecipazione, oltre gli schemi tradizionali della rappresentanza e della statualità, per definire processi regolativi inediti, spesso attraverso relazioni informali, in cui la complessità delle procedure oscura la trasparenza del flusso di decisione politica, regolazione giuridica, gestione amministrativa.

In questa inedita spazialità *multilivello*, le procedure della *New European Governance* si confrontano con l'intermittente emergenza della porzione attiva dei *Nuovi Movimenti Sociali*. Assumiamo quindi gli orizzonti sfocati delle procedure della *New European Governance* e gli spazi angusti dei *New Social Movements* in continua tensione rispetto alle trasformazioni dei modi di produzione del diritto e alla ridefinizione del legame politico. Sono le tradizionali categorie delle fonti del diritto e della democrazia rappresentativa e maggioritaria a deperire dinanzi a questi fenomeni, sicché non si possa più ricadere nella trappola della forma di legittimazione statale, così come nella rigida gerarchia delle fonti del diritto. La scommessa che ci attende in questo scorcio di *anni dieci* è quella di immaginare come l'attivismo carsico di questa generazione di nuovi soggetti tendenzialmente irrapresentabili, e le loro istanze, possano incontrare e interrogare la disponibilità di un Continente che abbia ancora la forza e la volontà di pensarsi come cuneo di regolazione socia-

GIUSEPPE ALLEGRI

49

le nell'epoca in cui la globalizzazione transita nella sua massima crisi economico-finanziaria, producendo nuove ineguaglianze e povertà, acuendo l'esplosione dell'insicurezza, con il connesso effetto di reazioni intolleranti e populistiche, chiusure conservatrici, soluzioni identitarie. Si vorrebbe scommettere che sia ancora lo spazio politico europeo, ma inedito e innovativo, in cui pensare e praticare quei movimenti autonomi, informali, disorganizzati e non conformisti, quale frammento più ricco di opinione pubblica europea, critica rispetto ai poteri e non addomesticata dai grandi mezzi di comunicazione di massa, che lotta per nuovi sistemi di *Welfare*, tutela della dignità della vita per chiunque scelga di vivere in questo Continente, inedita affermazione dei beni comuni – *Commons*, centralità della questione ecologica, nuovi diritti dell'era digitale, autonomia nelle metropoli a rete.

Il principio-speranza dell'Europa a venire, al di là del Trattato di Lisbona: movimenti per la nuova questione sociale europea

Accettare quindi che lo spazio politico ed istituzionale europeo sia anche un luogo di sperimentazione di inedite, e a tratti ancora impensate, forme di possibili *vite in comune* negli *anni dieci* del nuovo millennio, ponendo la soluzione della questione sociale, come elemento fondante di un nuovo patto politico continentale. Da una parte c'è stato il volontarismo ragionevole e creativo delle "sfere di giustizia" che ha provato a sconfiggere la pigra depressione permanentemente statica delle "torri d'avorio" politiche: l'apertura verso il riconoscimento dei diritti di una "giurisprudenza multilivello", contro la sorda chiusura delle burocrazie nazionali ed europea rispetto alle trasformazioni sociali³. Del resto è nel codice genetico dell'ordinamento comunitario il procedere per conflitti tra giustizia ordinaria, costituzionale ed europea, dialogo tra le Corti, attivismo giurisprudenziale e "integrazione attraverso i diritti". Seppure i diritti sociali collettivi (a partire dallo sciopero) conoscano ora una contraddittoria fase di conflitti a livello giurisprudenziale comunitario, in seguito alle sentenze Laval e Viking (in parte anche Rüffert) della Corte di Giustizia delle Comunità europee. Ciononostante sembra esserci lo spazio di confronto che, a partire da una "comunicazione, anche critica, tra la dottrina europea postnazionale e la Corte di Giustizia, intesa quale tassello di un dialogo più ampio tra dottrina (come parte integrante della società civile in costruzione) e le istituzioni europee" (Caruso 2008), includa anche le rivendicazioni di una nuova cittadinanza sociale euro-

pea da parte di quei soggetti esclusi e non garantiti dagli attuali sistemi di *Welfare*.

Dal dialogo/conflitto tra i diversi livelli di giustizia, e le differenti esigenze di giustizia, fino al protagonismo della Corte di Giustizia è possibile intravedere la “costruzione di una società europea attraverso la giurisdizione” (Münch 2008). La ricostruzione sociologica che Münch propone, a partire dalla concezione della “divisione del lavoro nella società” mutuata dall’omonimo classico di Emile Durkheim, è l’affermazione di un sistema giuridico comunitario, una comunità giuridica europea, che realizza una giustizia progressiva come eguaglianza di opportunità all’interno e tra le diverse nazioni, fino alla creazione di una “nuova società transnazionale europea, composta da individui dotati di poteri e da una pluralità di associazioni auto-organizzate e di singoli individui autonomi”. Per certi versi il Trattato “semplificato” di Lisbona va in questo senso, da una parte riconoscendo *valore giuridico* alla Carta dei diritti fondamentali all’interno del Trattato (art. 6 TUE versione consolidata); dall’altra ribadendo le aperture in favore di forme di democrazia oltre quella rappresentativa, legittimando la partecipazione di cittadini e associazioni rappresentative nel circuito istituzionale dell’Ue (art. 11 TUE versione consolidata). Il nuovo Trattato di Lisbona ribadisce la necessità di riconoscimento di queste pratiche e sembra puntare ad una loro valorizzazione, prevedendo il diritto di iniziativa di un milione di cittadini/europei, nel ripensamento delle azioni pubbliche con pretesa di influenza istituzionale immediata, optando per un potenziamento sia di navigate, che di inedite forme di partecipazione democratica, al di là di quella rappresentativa.

Ma oltre ad accettare queste innovazioni del nuovo TUE, si dovrebbe trasformare l’immobilismo europeo, delle classi dirigenti, come di un’opinione pubblica afona e impoverita dinanzi alla crisi che peggiora le sue condizioni di vita, in una sfida per ripensare strumenti, procedure e pratiche di partecipazione per affermare un nuovo patto sociale dopo il fordismo e oltre lo Stato. Proprio dinanzi alla sordità della politica tradizionale, al plebiscitarismo tardo-populista e iper-mediatico in cui declina la rappresentanza, alla sterile usura degli strumenti logori della democrazia statuale e immersi sia nel vuoto di politica delle trasformazioni istituzionali europee, che nella passività egoistica e chiusa di larga fetta dell’opinione pubblica nazionale ed europea, è auspicabile il salto di paradigma che permetterebbe di *prendere sul serio* i diritti, la volontà di risolvere la questione sociale e di sperimentare nuove forme della partecipazione in Europa.

Mettere sotto controllo pubblico e trasformazione la *new Governance* come punto di partenza per ripensare i processi di riconoscimento e legittimazione di un ordinamento sovranazionale *sui generis* come quello dell'Unione europea. Aprire il flusso di audizione/partecipazione/protagonismo nel *policymaking* comunitario alle porzioni meno *istituzionalizzate* dell'attivismo sociale, andando al di là del tradizionale *partenariato sociale* e dei gruppi di pressione istituzionalizzati. Assumere che le istanze di una legittimità continuativa e diffusa non passano più per il pronunciamento elettorale o referendario, ma necessitano di meccanismi aperti di inclusione, partecipazione, riconoscimento di libertà e autonomia, accettazione della differenza come valore fondante, re-immaginazione di vincoli solidaristici e di giustizia sociale "tra estranei", esplorando le possibilità tra redistribuzione delle ricchezze, affermazione di *nuovi diritti* e riappropriazione dei tempi di vita. Indagare come i mutamenti sociali possano investire in modo progressivo le trasformazioni del *Welfare*, delle politiche sociali e del lavoro nella transizione a modelli sociali post-fordisti, soprattutto dinanzi al processo di ampliamento delle sfere di sicurezza, a scapito di quella di una flessibilità senza garanzie. Capire se può effettivamente essere portato a compimento quel "sonderweg sociale europeo" (Bronzini 2008), oltre i fallimenti delle socialdemocrazie, che dal rapporto Supiot può condurre ad una *flexicurity*, intesa come ampliamento delle forme di tutele sociali nel senso di un nuovo "schema di *Welfare* paneuropeo" (Ferrera e Sacchi 2009), inclusivo, portatore di una cittadinanza attiva, con forme di garanzie sociali, che vanno dal *basic income*, alla istruzione e formazione permanente, dalla libertà di movimento, alle prestazioni sanitarie. La necessità di un'Unione europea più sensibile alle questioni sociali e alle tutele dei soggetti sospesi tra forme del lavoro senza garanzia e nuova disoccupazione dopo la crisi diviene il passo ineludibile di quel nuovo, fondamentale "Pact for a New Social Europe" (Ferrera e Sacchi 2009). *Hic Rhodus, hic salta!*

Piccola bibliografia di riferimento

- Armstrong, Kenneth A.
2002 *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in "European Law Journal", vol. 8, n. 1.
- Basic Income Network Italia (a cura di)
2009 *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, manifestolibri, Roma.
- Blecher Michael, Bronzini Giuseppe, Ciccarelli Roberto, Hendry Jennifer, Joerges Christian (a cura di)

- 52 EUROPA 2.0
- 2009 *Governance, società civile e movimenti sociali. Rivendicare il comune*, Ediesse, Roma.
- Bronzini, Giuseppe
2008 *Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del "dopo Lisbona"*, in "Politica del Diritto", XXXIX, n. 1.
- Bronzini, Giuseppe e Piccone Valeria (a cura di)
2007 *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Chimienti.
- Caruso, Bruno
2008 *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)*, WP C.S.D.L.E., "Massimo D'Antona", 61.
- Caruso, Bruno, Clemente Massimiani
2008 *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, WP C.S.D.L.E., "Massimo D'Antona", 59.
- Cartabia, Marta (a cura di)
2007 *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna.
- Day Richard, J.F.
2008 [2005] *Gramsci è morto. Dall'egemonia all'affinità*, trad. it. di R. Ambrosoli, Elèuthera, Milano.
- Dubuisson-Quellier, Sophie, Barrier, Julien
2007 *Protèster contre le marché: du geste individuel à l'action collective. Le cas du mouvement anti-publicitaire*, in "Revue Française de Science Politique", vol. 57, n. 2, avril 2007, pp. 209-237.
- Ferrera, Maurizio, Sacchi, Stefano
2009 *A More Social EU: Issues of Where and How*, in Stefano Micossi and Gian Luigi Tosato (a cura di), *The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, Centre for European Policy Studies, pp. 31-46.
- Foret, François
2008 *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Presse des Sciences Politiques.
- Foti, Alex
2009 *Anarchy in the EU. Movimenti pink, black, green in Europa e grande recessione*, Agenzia X, Milano.
- Giubboni, Stefano
2008 *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 1, 2008, pp. 19-64.
- Henninger, Annette, Gottschall, Karin
2007 *Freelancers in Germany Old and New Media Industry: Beyond Standard Patterns of Work and Life?*, in "Critical Sociology", 33, pp. 43-71.
- Hutton, Will
2002 *The World We're In*, trad. it. di F. Saulini, *Europa vs. USA. Perché la nostra economia è più efficiente e la nostra società più equa*, Fazi Editore, Roma [2003].
- Jeorges, Christian, Ladeur, Karl-Heinz, Ziller Jacques, with the assistance of L. Dragomir (a cura di)
2002 *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper Law no. 2002/08.
- Lagrange, Hugues e Oberti, Marco (a cura di)
2006 *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano.

GIUSEPPE ALLEGRI

53

- Ladeur, Karl-Heinz
2008, "We, the European People..." - *Relâche?*, in "European Law Journal", vol. 14, n. 2, March 2008, pp. 147-167.
- Mattoni, Alice
2008 *Serpica Naro and the Others. The Media Sociali Experience in Italian Struggles Against Precarity*, in "Portal", vol. 5, n. 2, <http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/portal/article/view/706/920>.
- Münch, Richard
2008 *Constructing European Society by Jurisdiction*, in "European Law Journal", vol. 14, n. 5, sept. 2008, pp. 519-541
- Ocqueteau, Frédéric
2007 *Les émeutes urbaines de l'automne 2005: cadres d'analyse et points aveugles de la sociologie française*, in "Sociologie du travail", n. 49, pp. 531-543.
- Sennett, Richard
1999 *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, Norton & Company; trad. it. di M. Tavosanis/Shake, Feltrinelli, Milano 1999.
- Supiot, Alain
1999 *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris; ed. it. a cura di P. Barbieri ed E. Mingione *Il futuro del lavoro. Trasformazione dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma 2003.
- Vanderborght, Yannick, Van Parijs, Philippe
2005 *L'allocation universelle*, La Decouverte [trad. it. *Il reddito minimo universale*, di Giovanni Tallarico, Università Bocconi Editore, Milano 2006].

Note

- * GIUSEPPE ALLEGRI, dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, docente a contratto di Istituzioni di Diritto Pubblico. Collabora al "Il Manifesto" e fa parte del Centro di studi per la Riforma dello Stato. Tra i fondatori del *Basic Income Network Italia* e dell'associazione di docenti e ricercatori precari-e *Precat*. Collabora con l'associazione europea *Transform*. Siti: www.centroriformastato.it/crs; www.bin-italia.org.
- 1 Questo il sito del movimento di giovani precari-e e *stagisti* francesi: <http://www.generation-precaire.org/?lang=fr>.
- 2 Il sito della rete EuroMayDay: <http://www.euromayday.org/>.
- 3 In questo senso: Marta Cartabia (a cura di) 2007 e Giuseppe Bronzini e Valeria Piccone (a cura di) 2007.

Un'utopia senile per l'Europa

di Franco Berardi (Bifo)*

È inevitabile che nei prossimi anni, per effetto della sconfitta strategica che sul piano militare e politico la presidenza Bush ha lasciato in eredità all'intero Occidente, e ancor più per effetto della caotica recessione economica seguita al collasso del settembre 2008, la natura dell'Unione europea si ridefinisca; ma l'immaginazione europea sembra bloccata.

La costruzione politica che si chiama Europa non è una democrazia. La volontà popolare si esprime attraverso elezioni il cui effetto è assai limitato dal punto di vista della vita sociale e delle scelte politico-economiche fondamentali. Le decisioni importanti non passano attraverso il dibattito parlamentare. L'organo che decide effettivamente è la Banca centrale, espressione degli interessi del ceto finanziario. Dal punto di vista economico la storia della costruzione europea può apparire – ed effettivamente è – una storia di successo, ma quali che siano gli esiti della crisi sul piano finanziario, la recessione ha messo in moto un processo di de-modernizzazione e di redistribuzione della potenza economica a livello planetario. Un esito prevedibile di questo processo sarà un ridimensionamento della potenza europea e di quella nordamericana nel contesto globale.

La disoccupazione è destinata a crescere, il lavoro a precarizzarsi, l'immigrazione preme inarrestabilmente. Sempre più realistico uno scenario oscuro: una spirale di violenza, di guerra civile interetnica, di sgretolamento delle strutture pubbliche della vita civile. Solo se sarà capace di rimettere in discussione le basi culturali, estetiche e biopolitiche della sua identità (o meglio: della sua auto-identificazione) il processo europeo potrà evitare un esito simile, e inventare qualcosa di nuovo e di adeguato alla complessità del presente, qualcosa che possa valere come *ragion d'essere* d'Europa.

A questo tema dedico le brevi note che seguono.

La retorica della giovinezza

L'immaginazione politica moderna è legata strettamente alla retorica della giovinezza, dell'energia, dell'aggressività e della crescita. Il culto giovanilistico, intimamente connesso alla cultura romantica, è all'origine delle retoriche nazionaliste. Potremmo chiamarla energolatria, se vogliamo: esaltazione di tutto ciò che mobilita e produce.

L'Europa dell'epoca romantica era la civilizzazione emergente che stava conquistando una posizione di egemonia economica e militare, mentre vecchie apparivano le grandi civilizzazioni orientali: Islam, India e Cina. Vale la pena di ricordare che fino alla fine del XVIII secolo Cina e India producevano oltre il 70 per cento del prodotto globale: il loro declino (che agli occhi europei apparve come il declino di civilizzazioni vecchie) è conseguente e comunque contemporaneo all'emergenza della potenza giovanile europea.

Diamo uno sguardo alla carta del mondo alla fine dell'Ottocento: imperi consolidati (Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, che avevano costruito la loro potenza economica industriale su processi diversi di colonizzazione). Imperi declinanti dell'est, l'Impero russo zarista, l'Impero austro-ungarico e l'Impero ottomano, che si preparavano al crollo finale. E infine tre potenze emergenti, l'Italia la Germania e il Giappone. Tre giovani stati nazionali, tre giovani economie industriali, tre paesi in cui una popolazione giovane premeva per ottenere spazio.

Il nazionalismo ottocentesco è stato in generale un fenomeno di autoaffermazione delle leve giovanili sul piano intellettuale ed economico. E l'emergere del fascismo novecentesco fu dichiaratamente l'autoaffermazione di una leva giovanile che voleva spazzare via il "vecchiume" delle vecchie classi dirigenti identificate come opportuniste, passatiste, lente.

Il caso italiano è eloquente. Il Futurismo interpretò le pulsioni aggressive e le aspirazioni sociali e culturali di una classe intellettuale giovane che voleva scalzare il ceto dirigente di formazione liberale e anche socialista identificato per la sua vecchiezza anagrafica e soprattutto per il passatismo dei suoi valori di riferimento. Il fascismo si rappresenta come la giovinezza delle nazioni, e della giovinezza porta in sé l'aggressività, il fanatismo, l'urgenza, l'idealismo.

Nel discorso futurista la vecchiezza venne identificata con il passatismo e con i valori antimoderni dai quali la cultura innovativa d'Europa doveva liberarsi. Il Futurismo rompe in molti punti la continuità del Romanticismo europeo, ma per quanto riguarda il culto dell'esuberanza giovanile non si allontana dalla linea romantica: il culto della giovinezza

e la svalorizzazione della vecchiezza sono una costante della cultura romantica e moderna in generale.

Il giovanilismo degli anziani

Nella tarda modernità è il discorso pubblicitario ad assumersi il compito di continuare la retorica giovanilista e anti-senile, anche se naturalmente il discorso pubblicitario deve adeguarsi a tutte le possibili fasce di consumatori, per cui punta a includere il pubblico anziano (sempre più ampio e sempre più forte in termini economici e di spesa) integrandolo nei valori giovanilistici. Il discorso pubblicitario – a differenza del discorso futurista – non insulta la vecchiezza, ma la nega, rivelando che ogni vecchio può essere giovane se solo accetterà di partecipare alla festa consumista.

Di questo discorso pubblicitario il berlusconismo è una manifestazione politica. Molti si sono chiesti se il regime berlusconiano possa considerarsi come un ritorno del fascismo. Dal punto di vista istituzionale le differenze prevalgono certamente rispetto alle analogie. Dal punto di vista della libertà di espressione il berlusconismo è apparentemente il contrario esatto del fascismo. Quanto il fascismo mussoliniano si fondava sulla repressione di ogni voce dissidente, tanto il berlusconismo si fonda sulla moltiplicazione infinita delle voci, fino al rumore bianco, fino alla completa insignificanza. Ma per capire il regime di Berlusconi, e l'Italia del ventennio in cui siamo attualmente intrappolati, dobbiamo riferirci alla sua sostanza biopolitica, assai più che alle sue scorribande istituzionali. Su questo piano possiamo cogliere un carattere al tempo stesso differenziante e simmetrico del berlusconismo rispetto al mussolinismo.

Il fascismo novecentesco è ben rappresentato dal corpo agile e aggressivo del giovane Mussolini, come mostra *Vincere*, il film di Marco Bellocchio che mette in scena la sessualità fascista come crudeltà giovanilista. Il fascismo che si affermò in Italia nel 1922 per poi ripresentarsi in molte parti del mondo si può interpretare come il giovanilismo dei giovani.

Il regime berlusconiano che nasce il 27 marzo 1994, generato da un impero pubblicitario e televisivo in un paese il cui tasso di natalità è il più basso del mondo (insieme al Giappone) mi pare definibile invece come il giovanilismo degli anziani. L'aggressività, il machismo, lo sprezzo delle regole, l'esibizionismo che il regime berlusconiano manifesta fanno parte del repertorio giovanilista. Ma gli attori della commedia, a

FRANCO BERARDI BIFO

57

cominciare dal padrone di Mediaset sono uomini anziani che chiedono ausilio alla psicochimica, alla biotecnica e a tutti i supporti farmacologici e protesici che sostituiscono o simulano la prestanza fisica giovanile. Si tratta di anziani che rimuovono l'invecchiamento e la morte e allo scopo di render possibile questa rimozione usano il loro potere politico tecnico ed economico.

Come la mitologia eroica del nazionalismo totalitario, anche la mitologia pubblicitaria di cui il berlusconismo è espressione, si fonda su un delirio di potenza: quella si fondava sulle virtù giovanilistiche della forza dell'energia e del coraggio. Questa si fonda sulle virtù mature della tecnica e dell'economia. La *nemesis* seguita alla violenza del giovanilismo fascista fu la seconda guerra mondiale con il suo carico impensabile di distruzione, di morte e disperazione. Temo che la *hubrys* implicita nell'attuale giovanilismo degli anziani sia destinata a produrre una *nemesis* se possibile (e purtroppo è possibile) ancora più tremenda.

La senilizzazione d'Europa

La tesi che voglio avanzare a questo punto è che il destino d'Europa si gioca su una scena biopolitica, al confine tra giovanilismo pubblicitario e tecno-sanitario, e coscienza collettiva del limite biologico.

Nei prossimi decenni in Europa un terzo della popolazione avrà un'età superiore ai sessantacinque anni. Si tratta della generazione nata nel secondo dopoguerra quando parve che la promessa moderna di pace, democrazia e benessere equamente condiviso fosse sul punto di realizzarsi. L'epoca della senilizzazione è cominciata e l'Europa è il luogo in cui quell'esperienza si sviluppa per prima. Per molte ragioni che vanno dalla nuova coscienza femminista alla disponibilità di tecniche anticoncezionali, le generazioni del dopoguerra non hanno prolificato quanto le generazioni precedenti. Questa tendenza si va affermando in tutte le società che si urbanizzano, cioè praticamente in tutto il pianeta (con la significativa eccezione del mondo islamico), ma in Europa possiamo parlare di una senilizzazione avanzata.

L'invecchiamento europeo si accompagna a un processo di migrazione massiccia che le politiche di contenimento come Schengen non riescono a fermare. La migrazione fa parte di una pressione con cui i popoli emergenti rivendicano una redistribuzione della ricchezza che nei cinquecento anni della colonizzazione europea si è concentrata nell'occidente capitalistico e, prima di tutto, nei paesi europei. Perciò la seni-

lizzazione d'Europa può vedersi come aspetto particolare di un fenomeno di ridefinizione degli equilibri economici planetari.

Gli effetti culturali di lungo periodo che potranno derivare dalla senilizzazione della società europea non sono affatto pregiudicati. Tutto dipende dal modo in cui sapremo accogliere ed elaborare il processo di senilizzazione. Se la premessa culturale e psichica da cui partiremo sarà la rimozione tecno-giuridica della morte, l'affermazione rabbiosa della vita come proprietà privata e dell'eternità tecnica del corpo rifatto, possiamo star certi che si apriranno le porte dell'inferno. Ma se la cultura saprà elaborare l'invecchiamento come condizione di una nuova tolleranza e di un'economia senza competizione, allora la senilità potrebbe diventare la porta di uscita dall'inferno nel quale il neoliberismo ci ha portati.

Se ci riferiamo alle scelte che l'Unione europea dovrà compiere a livello politico-economico, l'alternativa che si presenta è fra due ipotesi: la prima è un patto di redistribuzione tendenziale della ricchezza, un'apertura delle frontiere europee alla popolazione che proviene dall'Africa e dall'Asia, una riduzione dei consumi della popolazione bianca, e l'adozione di modelli di vita improntati alla decrescita della produzione e del consumo. La seconda è l'intensificazione di una guerra civile inter-nazionale di cui già si vedono i prodromi nel territorio europeo e di cui è segno l'affermazione elettorale delle formazioni xenofobe e ultraliberiste, e l'adozione di politiche di rilancio neoliberista della competizione con lo scopo (impossibile) di realizzare un nuovo balzo della crescita.

Demenza senile

Pur essendo stata esaltata dagli antichi come portatrice di saggezza, l'età anziana è spesso caratterizzata da forme di demenza. L'immaginario giovanilista della pubblicità è un brodo di coltura della demenza, e il giovanilismo rabbioso che non accetta i limiti biologici è condizione incompatibile con la saggezza. Se gli anziani d'Europa restano prigionieri del paradigma giovanilista, sviluppatista ed energolatratico, l'esito che ci aspetta è demente. Un'ulteriore accelerazione produttivista garantirà il balzo definitivo verso il nulla.

L'Europa è un paese di vecchi che si abbarbicano penosamente alla vita, non perché la amino, ma perché è di loro proprietà. Un paese di vecchi bisognosi di giovani badanti filippine, moldave o marocchine, vecchi idioti terrorizzati dall'agilità sprezzante dei popoli giovani che

hanno sofferto talmente per colpa nostra, da non temere più nessuna sofferenza. Giovani dalla pelle scura o comunque più scura della nostra, che ci guardano con apparente condiscendenza in attesa di poterci restituire la violenza incancellabile che li ha resi intimamente torvi. La demenza senile (perdita di memoria, incapacità di giudizio, paura irragionevole di ciò che non si conosce) si diffonde in tutti gli ambiti generazionali della società europea culturalmente decrepita e socialmente declinante. I ventenni che votano per Beppe Grillo o per Umberto Bossi non sono meno senilmente dementi, incapaci di elaborare un pensiero che li conduca fuori dal buio in cui si aggirano psicopatici.

Come andrà a finire, ora è facile prevederlo. I vecchi sono super-armati e uccideranno. Il *pogrom*, la violenza, la guerra civile interetnica. Questo potrebbe essere il futuro d'Europa. Ma la crisi in corso potrebbe aprire invece un'altra strada, improbabile a dire il vero, ma nondimeno possibile.

La recessione in corso è una conseguenza del debito che il mondo occidentale – soprattutto gli Stati Uniti – ha accumulato sul piano finanziario negli ultimi decenni. Ma al di qua di questo debito finanziario c'è un debito molto più grande e più pesante. Si tratta di un debito simbolico in larga parte impagabile, perché iscritto nelle profondità della psiche planetaria: il debito del genocidio delle popolazioni amerindiane, della deportazione e della schiavitù di milioni di uomini d'Africa e d'Asia, dell'umiliazione e della devastazione di culture millenarie. Si tratta anche di un debito materiale che può essere pagato a parziale risarcimento del depredamento sistematico delle risorse del mondo colonizzato, e della sottomissione dei territori e delle economie alla monocultura e agli interessi delle imprese dell'imperialismo capitalista.

Un'utopia senile per l'Europa

La generazione senile d'Europa può farsi soggetto di una rivoluzione culturale che predisponga alla decrescita e a un patto di lungo periodo per la redistribuzione del reddito e delle risorse. Questa rivoluzione culturale dovrà passare prima di tutto attraverso una critica del giovanilismo e dell'energetismo che permeano le culture moderne. Il primato della crescita e il culto della competizione aggressiva sono alla base dello sviluppo capitalista ma sono anche linfa delle ideologie romantiche e nazionaliste che hanno mobilitato aggressivamente la società occidentale nell'epoca tardo-moderna. Una cultura senile basata sulla decrescita

e sulla riduzione della pressione consumista, sull'attivazione di circuiti di solidarietà e di condivisione sembra oggi – riconosciamolo – un'utopia improbabile. Le recenti elezioni hanno dimostrato che la popolazione europea intende difendere con le unghie e coi denti il privilegio accumulato, tanto più che questo è oggi minacciato in modo irreparabile dal collasso economico. Ma questa predisposizione non può portare nulla di buono, e porterà infatti molto di cattivo: una guerra civile internetica è ormai strisciante nella vita quotidiana delle società europee, e potremmo vederla esplodere con caratteri di violenza inimmaginabile. Popolazioni giovani abituate a condizioni di vita tremendamente dure cingono d'assedio ormai la cittadella europea, e sono portatrici della memoria inconscia di un'umiliazione subita per secoli, e portatrici dell'aspirazione conscia a livelli di consumo occidentali che la pubblicità e l'ideologia globalista hanno istillato nelle loro menti.

L'Europa che nei decenni scorsi sembrava essere un continente di pace e di giustizia sociale sembra oggi sommersa da un'ondata di tristezza e di cinismo. La popolazione giovane, cresciuta nel mito liberista della competizione come unica regola della vita sociale non sembra più in grado di creare le condizioni di un mutamento, e rabbiosamente si aggira nei meandri di una società senza più luoghi di solidarietà e di rilassamento.

Coloro che oggi sono sulla soglia della vecchiezza potranno portare una speranza se sapranno affrontare l'inevitabile con animo rilassato. Potrebbero scoprire la sensuale lentezza di chi non attende più nulla, la disponibilità a perdere, il non attaccamento che proviene dalla saggezza di chi molto ha vissuto e nulla ha dimenticato, eppure sa vedere ogni cosa come se fosse per la prima volta.

Nota

- * FRANCO BERARDI BIFO, Scrittore e media-attivista. Insegna all'Accademia di Belle arti di Milano e all'Istituto Aldini Valeriani di Bologna. Partecipò all'avventura di Radio Alice e fondò la rivista "A/traverso". Ha collaborato a diverse riviste italiane e straniere: "Semiotexte", "Chimeres", "Musica 80" e "Archipelago". Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Precarious Rhapsody* (London) *Generation post Alfa* (Buenos Aires) e *The soul at work* (Los Angeles).

Identità europea e diversità culturale

di *Luciana Castellina**

Penso siate d'accordo quando dico che se vogliamo continuare ad avere speranze e dunque progetti in grado di dar loro corso – e non abatterci di fronte al presente che si delinea all'alba del 2010 – bisogna partire da una impietosa disanima dei fatti, fuggendo quanto di peggio c'è stato, e continua ad esserci, a danno dell'Europa: l'insipida e pericolosa retorica con cui si è cercato di eludere ogni concreta valutazione di quanto è accaduto, o non è accaduto, da quando, ormai più di cinquant'anni fa, fu firmato il Trattato di Roma.

E allora debbo dirvi – scusate se parlo in prima persona, ma si è più sinceri – che a parlare di Europa provo oggi imbarazzo. Perché il declino dell'Unione che abbiamo contribuito a costruire è dato evidente, addirittura esponenziale. Inutile ignorarlo. Negli ultimi anni è diventato luogo comune considerare l'Unione europea ininfluenta, o peggio: insignificante. Basta andare nelle università d'*élite* sorte come funghi nella regione del Golfo, per esempio; oppure in arene del tutto diverse, come i Forum sociali dei continenti non occidentali e senza contare gli Stati Uniti, dove l'Europa non l'hanno mai avuta in nota, neppure quando contava assai di più: ovunque si parla di Asia, di America Latina, persino di Africa. Dell'Europa, di un suo supposto ruolo, non vogliono neppure sentire. Persino l'"odiosa" America, con Obama, è riapparsa dinamica: e agli *States* è tornata a rivolgersi una speranzosa simpatia (forse dovuta anche alla crescente debolezza dell'"Impero" americano: quelli deboli, si sa, sono più tollerabili di quelli tanto forti da essere arroganti).

Vale anche per il cinema: i film che oggi ci arrivano da quel paese e che hanno tentato il genocidio delle nostre culture occupando l'80 per cento del mercato audiovisivo europeo, sono oggi più dolenti, più accettabili. Ci è quasi passata la voglia di combatterne l'invadenza, come

abbiamo invece fatto con accanimento nel Parlamento europeo e con le associazioni degli operatori cinematografici europei, soprattutto a partire dagli anni Ottanta.

L'America, dicevo. Quella di Obama che ci ha scaldato il cuore. Non voglio entrare nel dibattito su quanto il presidente nero abbia disatteso o raccolto le speranze che aveva suscitato. Dico solo che il più clamoroso fallimento dell'Europa si verifica proprio in rapporto a lui: l'Ue avrebbe potuto aiutarlo nello scontro durissimo che egli ha ingaggiato con il sistema (i poteri e la cultura dominante) del suo paese nel tentativo di umanizzarlo, si pensi solo alla riforma sanitaria. Avrebbe potuto farlo rivendicando l'esempio del proprio modello virtuoso di welfare, pezzo forte della "european way" ricordata, e proclamata, in tutti i documenti ufficiali, celebrata dalla maggior parte delle Costituzioni europee, in cui la vocazione sociale è primaria, il ruolo dei servizi pubblici preminente in tutti i campi, e fondante l'idea che sia necessario correggere il mercato perché, sebbene utile e ineliminabile strumento, ci sono merci anomale che non sa trattare, perché i suoi meccanismi vedono solo i valori economici di cui sono portatrici, mentre invisibili restano gli altri e più essenziali che veicolano: memorie, fantasie, eticità, senso comune, identità. Perché questi sono beni comuni, non commercializzabili.

E invece l'Europa ha mancato l'appuntamento: quando Obama avrebbe potuto riferirsi al nostro storico modello, si è trovato di fronte un'Unione impegnata, quel modello, a liquidarlo, a smontarlo pezzo per pezzo. Peggio: a sbeffeggiarlo.

Anche per questo l'Europa declina, non riesce ad essere soggetto politico in senso pieno. Perché la sua identità è ormai dubbia. Cosa è l'Unione europea, infatti, all'alba di questo secondo millennio?

Nel dopoguerra l'ipotesi federalista era nata dall'ansia di cancellare ogni possibilità di guerra. Quando fu effettivamente creata la comunità europea, nel 1957, l'ideale, con tristezza dei suoi padri, si era già impalidito, perché la guerra fredda e il riarmo avevano già spaccato il continente. Ma la fiducia era stata alimentata da una nuova bella idea: il Mec un mercato comune. E così infatti nacque, con il Trattato di Roma del 1957. La sua costruzione produsse alcune vittime, le regioni più deboli del continente, ma tutto sommato alla fine ne trassero vantaggi tutti. Era una bella idea.

Ma oggi – ecco il punto – nell'epoca della globalizzazione, in cui tutti trafficano con tutti, che senso ha un pezzetto di mercato? Poco, se non fosse per qualche imperfetta regola omologante, che tuttavia non è nep-

LUCIANA CASTELLINA

63

pure riuscita a farci avere prese elettriche valide in ognuno dei paesi membri.

Sempre più si pone una domanda di senso che rimane senza risposta: perché l'Unione europea, perché questi ventisette paesi e non altri, per fare cosa, con quale obiettivo, cosa ci differenzia dagli altri nel mondo e dunque giustifica la creazione di una nuova e distinta istituzione?

Se non siamo in grado di rispondere a questo interrogativo (o replichiamo enunciando virtù che sono comuni a tutto l'Occidente e non specificamente europee), non c'è molta speranza. Rischiamo di essere avvertiti, all'esterno ma anche all'interno dei nostri comuni confini, come un'entità superflua, obsoleta.

Le tesi sull'inutilità di ricreare sovranità sovranazionali che riassorbano gli Stati nazionali esauriti, sono molte. C'è chi, come Manuel Castells, dice che il mondo è ormai a rete, animato da movimenti trasversali non solo alle classi ma anche alla geografia, popolata da un precariato globale, frammentato ed apolide, unificato solo "biopoliticamente" a livello globale. La tesi è, in buona sostanza, questa: se saltano come saltano gli Stati nazionali, che salti anche questo stato più grande che è l'Unione europea, e per carità non cerchiamo di dotarlo di tutti gli attributi, anche pessimi, delle vecchie sovranità.

E perciò – ecco la conseguenza del ragionamento – lasciamo perdere anche le sue politiche culturali ed audiovisive, intese a proteggere culture europee che oramai sono solo immaginarie e che non interessa più nessuno conservare. Che tutto questo salti, con "buona pace dei santi europeisti", questa è la frase ripetuta con sarcasmo crescente.

Voglio dire che non possiamo parlare di Unione europea senza esser coscienti che in discussione è stata ormai posta l'idea stessa di "comunità", a meno che non si tratti di quanto esalta una tendenza contraddittoria ma apparentata: le microidentità integraliste e ripiegate su sé stesse, che convivono tranquille con il mito dei "cittadini del mondo". Mcdonaldizzazione della cultura così come della gastronomia, da un lato significa standardizzazione, dall'altro, come reazione, revival tribale, ripiegamento su microidentità localistiche quando non integraliste. (Proprio come recita il titolo del bel libro scritto un decennio fa da Benjamin Barber: "*Mcworld versus Jihad*"). Le quali peraltro si illudono di sottrarsi così alla omologazione indotta dalla globalizzazione, senza rendersi conto che le loro sono auto segregazioni culturali, creazione di piccoli orti per il proprio autoconsumo, non acquisizione del diritto a partecipare alla pari alla costruzione dell'immaginario collettivo, all'universale.

Questi fenomeni sono alimentati anche dalla grandissima novità rap-

presentata dal web, che non possiamo pensare non abbia influito sul modo di percepire anche l'entità europea. Anche il web ha cancellato la geografia, lo spazio, il tempo: e perciò ha reso risibile il "modellino" Europa di qualche decennio fa, aprendo la strada ad una socialità senza territorio certo. Fra non molto finiremo per rimpiangere non più solo le vecchie monosale cinematografiche dove gustare film d'autore, finiremo per rimpiangere persino i *multiplex* e gli *shopping centers*, ultime frontiere di una socialità pur dettata dal consumismo. Due milioni di giovani giapponesi – ci informa Ikito Mori (andate a cercare il suo sito) – vivono senza mai uscirne dentro una sorta di scatole, ma sempre collegati attraverso il web. Col mondo. Immagino non gli importi più molto del Giappone, ma mi domando cosa rappresenti il piccolo mondo Ue per i nostri giovani ormai persi nei *videogames*, che hanno reso superflui gli amici, le bande di ragazzi, le comunità, figuratevi le nazioni e quelle eventualmente federate fra loro. La tv, così come i film, che un qualche aggancio a queste entità lo conservavano, sono ormai roba per vecchi, e i giovani al di sotto dei trent'anni la televisione la seguono sempre meno.

E allora? Allora se vogliamo rilanciare l'obiettivo Europa bisogna farlo sapendo come ormai stanno le cose. Io credo sia necessario rilanciarlo, perchè dobbiamo trovare una forma di *governance* della globalizzazione, e una dimensione macro-regionale è il livello al quale è forse possibile ricostruire una sovranità democratica; perchè un mondo privo di ogni punto di riferimento, in cui ognuno si sente libero solo perchè liberato dai condizionamenti storici e geografici, composto da una massa di individui privi di comunità, di senso di appartenenza, di un "comune", è un esito che sgomenta: un mondo di clandestini e perciò di irresponsabili.

Per queste, e tantissime altre ragioni, bisogna costruire l'Europa. Ma – per l'appunto – bisogna che ci sia un "comune" forte, che legittimi l'impresa. Una cultura, una identità comune che dia senso all'essere europei.

Si dice che Jean Monnet, negli ultimi anni della sua vita, avrebbe detto che se avesse dovuto ricominciare a metter mano all'Europa avrebbe iniziato dalla cultura e non dal mercato. Vera o falsa che sia questa voce, resta il fatto che la difficoltà a diventare soggetto politico pieno, in condizione di conferire legittimità alle decisioni comuni, deriva dall'assenza di *demos*, concetto ambiguo, difficile da definire, ma che concerne l'identità collettiva. Dunque la cultura comune, premessa di una opinione pubblica comune, di quegli strumenti di mediazione fra istituzio-

LUCIANA CASTELLINA

65

ni e società civile (partiti, sindacati, ong, media, letteratura, cinema) che sono il nocciolo della democrazia.

Proprio l'assenza di questi ingredienti è stata la motivazione della Corte costituzionale tedesca nell'esprimere i propri dubbi sulla legittimità dei Trattati. Con qualche ragione, perchè tutto questo oggi in Europa c'è solo sulla carta. Basti pensare ai partiti, riuniti sotto sigle europee, ma che restano strettamente nazionali: non sono nemmeno riusciti a fare un lavoro comune per rivedere la costituzione; la Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha una bella sede a Bruxelles, ma lotte comuni sono al di là da venire; non si è mai riusciti a fare una televisione comune, solo la piccola Euronews che lavora con materiali di riporto e a cui non partecipa il grosso degli Stati membri. Non parliamo poi di quotidiani; "Repubblica", in Italia, che pure ripete la parola Europa ad ogni riga, un supplemento ce l'ha: ma si tratta del New York Times, nemmeno pensare alla *Suddeutsche Zeitung* o a *Le Monde*, o meglio a un supplemento comune ai principali giornali.

Le campagne elettorali per il Parlamento europeo di tutto ciò sono il puntuale riscontro: in ogni paese si parla e si vota in merito ai problemi nazionali. Quanto al cinema, che pure rappresenta un veicolo essenziale di cultura e che più di ogni altro contribuisce a determinare l'immaginario collettivo, si deve prendere atto che i cittadini di ogni paese conoscono assai meglio i film americani che quelli del proprio vicino. In realtà comunicano fra loro attraverso la cultura e l'immaginario americano, che è il loro "comune" più vicino (anche qui, basti vedere le cifre del mercato audiovisivo, quasi tutto americano, poi un po' del proprio domestico, una cifra che va in media dal 5 all'8 per cento per il prodotto europeo). "L'Europa ha grippato – ha scritto sconsolato Franco Moretti, fratello di Nanni e fra i più noti studiosi di letteratura comparata –. Ci sono oggi più scambi intercontinentali che intereuropei."

Fanno da ostacolo, è vero, le barriere linguistiche, certamente sottovalutate. C'è chi obietta che quando l'Italia è stata unificata solo il 2 per cento della popolazione sapeva parlare l'italiano. Ma c'erano i piemontesi che si incaricarono di imporre la lingua e in Europa per fortuna non c'è niente di analogo. Perciò ogni Stato membro difende gelosamente il proprio idioma: giustamente, perché perderlo comporterebbe impoverimento, ma si deve anche ammettere che nonostante gli sforzi dell'Ue in favore del multilinguismo (forse i migliori programmi della Commissione) comunicare non è facile. Non si tratta infatti solo di un dato tecnico, ma culturale, e nei diversi paesi anche le culture politiche permangono diversissime. E così se è già difficile per un contadino siciliano co-

municare con un ministro dell'agricoltura piemontese, o viceversa, figuratevi quando l'omologo commissario è danese o lituano!

Né aiuta ricorrere alla storia. La storia dell'Europa è storia di nazioni. Il cristianesimo, che qualcuno ha invocato come possibile collante, è stato in Europa storia di conflitti laceranti, di scomuniche, di guerre di religione. E la Rivoluzione francese, così come il Rinascimento, del resto, si è fatto contro quella eredità.

L'Ue ha compiuto una serie di tentativi, per creare il "comune": dichiarazioni solenni, passaporti dello stesso colore, bandiere e inni (che tuttavia nessuno conosce). Una cosa tanto semplice come introdurre nei testi scolastici una parte di storia scritta in comune, per darsi ragione l'uno con l'altro della propria storia, questo non si è invece mai riusciti a farlo. Ci provò una insegnante tedesca, Susanne Pappe, proponendo quindici immagini corredate da spiegazione, ma non se ne è fatto nulla. In compenso si insiste moltissimo sulla conservazione dei monumenti, che come è noto sono l'elemento più conflittuale, essendo l'Arco che ricorda una vittoria in Germania il simbolo di una sconfitta per i francesi, o viceversa.

Costruire un soggetto, un senso di appartenenza europeo, è effettivamente difficile. Non per via di una eterogeneità etnica, visto che certamente nessuno vorrebbe oggi riprendere le teorie di Carl Schmitt sulla purezza di razza come base della cittadinanza. Tanto meno bisogna costruire un soggetto dotato di cultura, identità e *status* di cittadinanza simili a quelli che caratterizzano gli Stati nazionali. Guai a pensare all'Ue come uno Stato nazionale più grande che ingoia gli altri e assume anche i loro orrendi difetti: etnocentrismo, monoculturalismo, paura degli altri, esclusione.

Tanto più oggi che le forme di esclusione si moltiplicano in rapporto a popolazioni sempre meno etnicamente e religiosamente pure. Deve trattarsi di una "nuova invenzione", come dice Habermas. Ci serve una "cittadinanza transnazionale", aggiunge Balibar, vale a dire una cittadinanza che non corrisponda alla nazionalità. Un obiettivo tuttavia reso difficile dal fatto che i processi migratori recenti indicano sempre più l'emergere di culture con cui è maggiormente difficile rapportarsi. Perché nascono dalla crisi degli stessi Stati di provenienza, che non sono più quelli sorti dalle eroiche lotte per l'indipendenza e si sono a loro volta frantumati in relazioni tribali o localistiche; perché minori sono le possibilità di socializzazione nel paese d'arrivo (oggi non c'è più la vecchia tv unificante ma ognuno gode, via satellite, di quella del proprio paese; non c'è più la socializzazione nel lavoro della grande fabbrica ma la fran-

LUCIANA CASTELLINA

67

tumazione del precariato; c'è una estrema mobilità, sicché sul territorio europeo si sviluppano forme di socializzazione diverse, che non coincidono più con quelle delle comunità classiche, stabili, geograficamente identificabili, per apparire come transculture "disembedded" dai sistemi sociali e istituzionali.

In queste condizioni meno che mai è possibile sognare un'identità europea univoca; questa deve essere multipla, che non cancelli quelle originarie ma le assuma. Ma che non può comunque nemmeno ignorare che per vivere sullo stesso territorio e sentirsi parte di una collettività occorre ci sia anche un "comune" forte, molto più forte delle fragili affermazioni contenute nelle dichiarazioni di Nizza o nei principi sanciti dal Trattato di Lisbona.

Non è facile trovare un equilibrio fra rispetto delle diversità e rischio di perdersi in un caleidoscopio di microidentità che non comunicano fra loro e restano reciprocamente ghetizzate. La Convenzione sulla diversità culturale emanata dall'Unesco nel 2005 è facile da applicarsi solo se la si legge con superficialità. Parla di conflitti e contraddizioni, e guai a interpretarla in modo rigido e conservatore. Per costruire il *demos* che ci serve bisogna che vecchi e nuovi europei sappiano uscire dalla propria gabbia – gli uni e gli altri – avviando un processo dialogico, paritario, in cui ciascuno accetti di essere messo in questione, disposti a cambiare in rapporto all'altro, che deve essere – come diceva Edward Said – "una risorsa critica per sé stessi". Dunque non solo una diversità da tollerare.

Pensare che tutto ciò possa esser fatto attraverso direttive e regolamenti, è ovviamente una follia. Finalmente la Commissione europea si è resa conto che senza l'intervento della società civile l'Europa non cresce. O cresce solo come burocrazia antidemocratica.

Se ne è reso conto tardi. Già dagli anni Ottanta ci sono state esperienze da sostenere, invece così non è stato. Penso al movimento pacifista, all'End, lo *European Nuclear Desarmement*, che per dar senso all'Europa ha fatto assai più di quanto abbiano mai fatto partiti e istituzioni, creando rapporti fra i giovani, confrontando culture e comportamenti, suscitando protagonismo comune, costruendo un'opinione pubblica. Così come venti anni dopo i Forum sociali, peraltro la sola sede in cui si sia seriamente lavorato ad una proposta comune di correzione del Trattato (cosa che né il Ppe, né il Pse e nemmeno la Sinistra europea sono riusciti a fare).

Ma perché la recente apertura della Commissione sia seria occorrono iniziative concrete. Ne cito solo una: ricreare uno strumento che ne-

gli anni post-'68 si erano inventati all'Università di Berkeley per trovarsi coi compagni europei, un "People Translation Service". Una cosa modesta ma essenziale se si vuole che nascano reti a tutti i livelli.

L'Erasmus in questi anni ha certamente aiutato molto, ma non dobbiamo dimenticare che possono usufruirne solo coloro che possono massicciamente integrare la borsa di studio rilasciata, e che comunque ne restano tagliati fuori i giovani che non accedono all'Università. Non si potrebbe inventare uno scambio allargato, almeno per chi lavora, per esempio, nelle aziende pubbliche, nelle municipalizzate? Una sorta di servizio civile obbligatorio europeo come era un tempo quello militare nazionale?

L'Europa è a rischio. E soffre di debolezza democratica. Se vogliamo salvarla bisogna costruire la comunità. Scrive Jaques Rancière: "La democrazia è un modo specifico di strutturazione simbolica dello stare assieme, in comune. Senza comunità non c'è democrazia".

Credo abbia ragione.

Bibliografia

- Luciana Castellina, *Cinquant'anni d'Europa*, Utet, Torino 2007.
 —, *Euroollywood, il difficile ingresso della cultura in Europa*, Ets, Pisa 2009.
 Manuel Castells, *Comunicazione e potere*, Università Bocconi Editore, Milano 2009.
 Jürgen Habermas, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano 2000.
 Edgar Morin, *Pensare l'Europa*, Feltrinelli, Milano 1998.

Nota

- * LUCIANA CASTELLINA, giornalista. Presidente del quotidiano Cineuropa.org. Membro della Fondazione Basso, dell'Arci e dell'Ucca. Ha diretto i settimanali "Liberazione", "Nuova Generazione", "Pace e Guerra" e il quotidiano "Il Manifesto". Eletta per numerose legislature alla Camera dei Deputati e al Parlamento Europeo. Già coordinatrice della *European Nuclear Desarmement*. Fra le pubblicazioni: *Cinquant'anni d'Europa* (Utet, 2007), *Euroollywood* (Ets, 2009). Siti: www.ucca.it; www.arci.it.

Il debito dell'Europa: risarcire l'Africa

di Raffaella Chiodo Karpinsky*

L'isola di Gorée¹ è parte severa e incancellabile della nostra storia. Per noi europei, dalla parte del torto. Non c'è scampo. C'è solo debito. Il nostro. Eppure, a cinquecento anni da quando a Gorée venivano concentrati donne e uomini destinati alla deportazione verso l'Occidente – prima la selezione, poi il viaggio di sola andata verso la schiavitù –, non c'è alcun riconoscimento e continua lo sfruttamento. Lo sfruttamento di allora e dei secoli a venire, attraverso il quale abbiamo costruito la *ricchezza* e il *progresso* per questa parte di mondo. Per l'altra parte, di fatto, non resta che la condanna a processi di impoverimento. Prima la colonizzazione con le monoculture, poi l'espropriazione delle risorse naturali, dal grano al carbone passando per i diamanti e l'oro ed infine gli aggiustamenti strutturali imposti dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale. Visti gli esiti nefasti che queste organizzazioni hanno prodotto, i loro prestiti sembra non abbiano mai avuto l'intenzione di essere tali, anche se – sotto il segno della crisi petrolifera del '73 e delle buone intenzioni di quello che avrebbero dovuto rappresentare gli anni Ottanta, il potenziale “decennio dello sviluppo” –, i loro programmi avrebbero dovuto rendere possibile la ricostruzione delle economie devastate lasciate dagli ex colonizzatori.

A crederci davvero e ad investire risorse realmente consistenti è stata una generazione di importanti leader europei. Personalità della sinistra europea come Olof Palme, Willy Brandt, Altiero Spinelli o Enrico Berlinguer. Una tipologia di politici con una visione responsabile dell'Europa e degli organismi internazionali fondamentali, come le Nazioni Unite, di cui oggi si sente una profonda mancanza. Ma il re è nudo e da tempo. Oggi nessuno lo può più negare che a vincere su quelle visioni solidali ha prevalso ben altro approccio. L'approccio di chi ha inventa-

to il meccanismo perverso del debito estero dei paesi impoveriti, che alla fine dei conti non è stato altro se non un modo per rispondere, più che alle necessità delle economie decolonizzate, alle esigenze delle economie colpite dalle crisi petrolifere degli anni Settanta. Il debito estero è stato ed è ancora in gran parte una fantastica fortuna, un'assicurazione *sine die* di entrate nelle casse dei paesi ricchi. Infatti estinguerlo nei tempi e nei modi pretesi dalle misure e dalle condizioni imposte era ed è semplicemente impossibile; ripagarlo, invece si che è possibile, e pure diverse volte, con interessi da capogiro.

Dunque, a fronte di questa situazione ormai riconosciuta da tutti, ivi comprese autorevoli personalità degli ambienti della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, ci saremmo aspettati una doverosa ammissione del fallimento di quei piani di aggiustamento strutturale, a meno di considerarli al contrario un successo perché dettati da altri fini. Non è né una visione di fantasia né retorica, viste le condizioni disperate in cui tali processi hanno gettato innumerevoli economie, che altrimenti avrebbero potuto cercare proprie strade. Diverse, magari migliori. Ma ormai non è dato saperlo. Spesso figure significative per l'Africa, come Joseph Ki Zerbo² ci hanno detto proprio questo, e cioè che non li abbiamo lasciati al loro destino: "il diritto eventualmente di sbagliare. Ma di esserne direttamente responsabili cercando la nostra strada con le nostre mani". Questa non è lirica un po' ingenua ma amarissima constatazione, ormai maturata e consolidata in anni di valutazioni delle politiche degli *aiuti* prodotte, a partire da quel *decennio dello sviluppo* in poi, da parte di esponenti della società civile, di economisti e osservatori dei processi di sviluppo, così come di alcuni leader di governo a livello internazionale.

Dopo cinquecento anni di sfruttamento, eccola qui l'Africa derubata e impoverita che vede le sue donne e i suoi uomini scegliere, questa volta, la via dell'emigrazione alla ricerca di un lavoro, una speranza di vita per chi parte e per chi resta. Questa stessa Africa trova oggi minimi e rigidi spazi per inseguire la "chimera" quasi impossibile dei permessi di soggiorno. Come avvenne per l'Europa uscita dalle macerie della seconda guerra mondiale, ci sarebbe stato bisogno di un grande piano Marshall per risarcire l'Africa e farla uscire dal baratro. Per farlo, oggi, non si può prescindere da un processo che prenda spunto dall'esperienza della Commissione Verità e Riconciliazione del Sudafrica per ristabilire relazioni giuste tra l'Europa e l'Africa.

Ci vorrebbe un processo di arbitrato trasparente, dove indebitati e creditori siedano ad un tavolo basato – per l'appunto – sul ristabilimen-

to della verità e dunque di giustizia. Una sede in cui l'agenda sia quella di ricostruire passo passo i conti, le misure, le risorse economiche e non solo che hanno caratterizzato le relazioni distorte e che hanno portato alla situazione odierna. Questo percorso potrebbe aiutare a ridisegnare le relazioni fra l'Africa e l'Europa; per aprire una nuova era e consentire un nuovo inizio a queste relazioni è indispensabile che siedano allo stesso tavolo rappresentanti delle società civili, della diaspora africana, delle istituzioni sovranazionali dell'Africa (l'Unione africana) e dell'Europa (l'Unione europea), oltre che delle Nazioni Unite. Decenni di impegni e di promesse, con ultimi in termini di tempo gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, puntualmente disattese (tranne qualche "nobile eccezione" come la Norvegia e altri paesi del Nord Europa). Le Nazioni Unite avrebbero dovuto essere l'ambito in cui stabilire gli indirizzi e le azioni portate avanti dalle istituzioni finanziarie internazionali, e non viceversa.

Tornando alle promesse, la più bruciante – per quanto mi riguarda – è quella che si è spenta a Monterrey, nella conferenza delle Nazioni Unite sui finanziamenti per lo sviluppo. La conferenza, tenutasi nel febbraio del 2002 in Messico, avrebbe dovuto individuare le misure e gli strumenti per recuperare le risorse necessarie a finanziare i piani di azione predisposti nell'ambito delle grandi conferenze della Nazioni Unite celebrate nell'arco del decennio Novanta a Rio de Janeiro, il Cairo, Pechino e Copenhagen. Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio lanciati dall'Onu nel 2000, e già frutto di un compromesso fortemente al ribasso, hanno dovuto fare i conti con lo scenario internazionale emerso a partire dall'11 settembre 2001; ancora una volta, dopo una breve parentesi di speranza in un nuovo ordine mondiale sorta al momento della caduta del muro di Berlino e con la fine della logica dei blocchi contrapposti, gli impegni presi dalla comunità internazionale si sono presto arenati e ha vinto la logica della guerra. Lo ricordo sempre, per la cronaca e per la memoria, come un momento buio, per certi versi di svolta. Da mesi andavano in onda i bombardamenti su Kabul. In un solo giorno venivano bruciate risorse che avrebbero potuto essere destinate alla lotta alla povertà e ai famigerati Obiettivi del Millennio. Rapidamente si sono andati riducendo i margini di quegli obiettivi, che per gli africani già suonavano come una dubbia promessa o come l'ennesimo inganno. Sia esponenti della società civile come, ad esempio, gli attivisti della Campagna "Sdebitarsi" per la cancellazione del debito estero dei Paesi impoveriti, ma anche personalità come la stessa Evelin Herfkens, portavoce della Campagna del Millennio delle Nazioni Unite, hanno avuto modo di denunciare l'irresponsabilità di tanti governi che non hanno ri-

spettato i già minimi impegni, giocando anche sulla questione del debito estero. Il caso italiano brilla – negativamente – anche in questo caso, per aver utilizzato le risorse dirette alla cancellazione del debito previste dalla legge 209/2000, non solo non mettendo in bilancio alcuna risorsa *fresca*, ma effettuando contestualmente anche la cancellazione di quel che restava della cooperazione internazionale allo sviluppo.

Di sviluppo si muore...

E mentre nel Nord del mondo ricco e sviluppato prendeva piede prima la scelta della guerra, in Afghanistan e in Iraq, e oggi la crisi economica e finanziaria, in Africa è oramai maturato il rifiuto di quel che resta della cooperazione, cioè di quei modelli di sviluppo che i paesi ricchi hanno proposto (e spesso imposto) e che oggettivamente hanno prodotto molti guasti. È un rifiuto della logica degli *aiuti*. Anche perché in assenza di una reale politica composita costruita su nuove basi nelle relazioni tra Africa ed Europa, che accompagni i programmi di cooperazione con strategie concordate tra i due continenti di sostegno al commercio e alle economie, si sarebbe perpetrato – come denunciano molte campagne della società civile – l'inganno dato dalla donazione di risorse per gli aiuti, che sotto tante forme – prima fra tutte quella del debito estero –, tornano nelle casse dei paesi più ricchi. I processi di dipendenza non solo sono dannosi in quanto tali, ma anche perché sono per lo più estranei alle specificità dei contesti.

La contestazione da parte della società civile è basata sull'analisi attenta dei risultati raggiunti e sulle strategie e i programmi ancora troppo vincolati a indirizzi stabiliti fuori dall'Africa, appunto fuori dai contesti dove i progetti vengono poi dipanati. Il tutto con il risvolto accennato prima, e cioè il fatto che troppe risorse ancora oggi tornano nelle casse del donatore, grazie al meccanismo dei cosiddetti *aiuti legati*.

Questa è una riflessione che non può risparmiarsi forti critiche anche verso il mondo più tradizionale delle Ong. Infatti una parte di quest'ultime continuano ad avere un approccio troppo spesso supino verso le linee indicate dai *donatori*, e dunque assoggettato alla logica di questi aiuti che spesso risultano più funzionali alle necessità dell'occidente, che in fin dei conti è lasciare che le cose, le cause della povertà, restino come sono. Per questo motivo sembra che anche un certo mondo non governativo riesca ancora a trovare coerente l'impegno nella lotta alla povertà, ma *lontano da qui*, con le politiche dei respingimenti, *qui e ora*. Il pro-

cesso degli Stati generali della solidarietà e della cooperazione internazionale⁴ che si era avviato in Italia, pur con tutti i suoi limiti, aveva guardato avanti e aveva questa pretesa, rilanciando il confronto con il suo Manifesto dal titolo volutamente provocatorio: “*Una badante è una cooperante*”. È stato un tentativo di sviluppare una revisione generale, dal basso e di sfida alle istituzioni, sull’approccio della cooperazione internazionale, a cominciare dai termini che fin qui sono stati usati, ormai ritenuti superati o addirittura inaccettabili dal pensiero critico della società civile in Africa come in Europa. *Donatori e beneficiari, aiuti e partnership*. Tutti termini da riscrivere o da rovesciare se si tiene insieme e coerentemente l’impegno per combattere anche le cause e non solo gli effetti dei processi di impoverimento. Perciò, risulta indispensabile una *riscrittura* delle basi delle relazioni tra Africa ed Europa per riuscire a costruire un auspicabile e vero partenariato che faccia incontrare soggetti fra loro credibili perché legittimati dalle proprie società. Sia che si tratti di istituzioni, sia di espressioni della società civile.

A me pare che una risposta che ha identificato un percorso più sano ed equilibrato sia stata quella che ha visto stabilire delle relazioni dirette fra comunità, europee e africane. Una cooperazione dal basso che ha tenuto conto dei limiti delle grandi cooperazioni e che non è più disponibile ad essere anche indirettamente responsabile di una mancanza di coerenza fra le politiche di lotta alla povertà. Politiche che continuano a non mettere mano alle cause profonde ma soltanto, e comunque troppo poco, agli effetti della povertà. Nell’ambito di queste relazioni, si sono costruite – ripeto, senza la pretesa di essere l’unica risposta giusta e possibile – collaborazioni di vero scambio, nel reale rispetto di identità ed esigenze locali. Troppo poco? Non lo so. Certo è che anche dopo il Trattato di Lisbona resta ancora vivo il problema della mancanza di un chiarimento. Di un punto e a capo. Di un prima e un dopo. Appunto di possibile verità e riconciliazione.

Gli Epa (Accordi di partenariato economico tra Europa e paesi Acp) sono ancora lì a dimostrare che la filosofia che guida le relazioni a livello istituzionale e intergovernativo è ancora troppo vecchia, insufficiente, inadeguata. Prima di tutto perché mentre qui si sono prevalentemente ristrette le strategie politiche ed economiche verso la cooperazione internazionale ed i cosiddetti aiuti, con l’Italia al primo posto per miopia e irresponsabilità, nei contesti destinatari degli interventi, dopo decenni di aggiustamenti strutturali e mille altre forme di impoverimento, sono in molti casi mutati gli scenari e gli interlocutori. Sia nei posti di comando e dunque nelle istituzioni, sia nelle organizzazioni della so-

cietà civile. Ciò si registra soprattutto nella capacità di quest'ultima di strutturarsi e di far pesare le proprie capacità di analisi e di critica basate sulla competenza. Ovviamente non son tutto rose e fiori, ma esiste oggi una generazione e più di donne e uomini africani che offrono solide visioni e competenze alternative. Visioni e competenze indispensabili al bisogno di cambiamento e di inversione di rotta che, anche in Europa, si esprime, soprattutto da parte della società civile.

Una buona parte delle leadership dei paesi dell'Africa, ma certamente una buona parte, sono oggi più inclini a rispondere del proprio operato in materia di accettazione delle condizioni imposte per l'uso delle risorse previste per gli interventi della cooperazione. La corruzione, che dalle nostre parti è permanentemente all'ordine del giorno, è certamente forte anche in questi contesti. Ma è indubbia la crescita dell'analisi, della critica e sempre più della denuncia di ciò che emerge dagli accordi che via via i governi si trovano a siglare per la gestione e per la destinazione di queste risorse. In questo quadro la strategia dei *Budget Support*⁵ ha mostrato tutta la sua fragilità ed è stata oggetto di critica da parte delle società civili africane poiché di fatto crea condizioni di controllo totale da parte dei Governi e l'esclusione o la cancellazione del ruolo attivo e diretto degli organismi non governativi locali, cioè del ruolo fondamentale della società civile: quello di svolgere una funzione di vigilanza e di monitoraggio sul "manovratore". E non è nemmeno solo una questione di risorse, ma di efficacia, di pertinenza e pure di democrazia.

Infatti se ad individuare e indicare i bisogni, l'opportunità e i modelli di progetto e intervento più vicini e sensati per le realtà locali sono le ong che in loco risultano presenti ed operano con competenza, il fatto di affidare le risorse ai Governi sotto forma di *Budget Support*, spesso rappresenta concretamente il rischio di togliere loro autonomia, riducendo gli spazi di trasparenza e la possibilità stessa di potere critico. Ad affidare o meglio a scegliere a chi affidare i progetti sono così i governi locali che a volte, grazie al meccanismo del *Budget Support*, possono "spegnere" la società civile privandola degli strumenti per esercitare la loro capacità critica. Per i cosiddetti *donatori* il "vantaggio" di questa strada sta nel non dover rispondere direttamente dell'uso delle risorse. Insomma fare "bella figura" quando si tratta di dichiarare i propri impegni, soprattutto solo promesse, di aiuto, salvo poi tirarsi fuori da ogni responsabilità su come queste risicatissime risorse sono state spese.

Dunque la parola chiave per ogni prospettiva che voglia essere seria e che abbia realmente al centro l'obiettivo di imprimere virtuosi meccanismi di progressiva uscita dalla povertà passa per la *partecipazione*. Par-

tecipare per poter osservare, criticare e delineare proposte. Perciò è importante assicurare sempre la definizione delle forme della partecipazione della società civile nel quadro degli accordi bilaterali e multilaterali di cooperazione siglati tra i governi e l'Unione europea, compresi gli ambiti dei *Budget Support*. Ciò vale ovviamente sia per i governi del Sud che per quelli del Nord. È innegabile infatti che la stessa necessità di monitoraggio attento sia possibile solo se esistono spazi di partecipazione e, dunque, di trasparenza. Questo permetterebbe di stabilire anche una reciproca possibilità di monitoraggio dell'intero percorso e di misurare la pertinenza e l'efficacia degli interventi. Si tratta in fin dei conti di una forma di garanzia reciproca, di una trasparenza che limiterebbe anche i molti danni prodotti dalle nostre parti.

Ma qui arriva la nota dolente dalla quale non si può più prescindere. Di quali risorse stiamo parlando? Di quali aiuti? L'oggetto del contendere, i cosiddetti aiuti, sono purtroppo in stato davvero impresentabile e se vogliamo essere onesti, dovremmo avere il coraggio di dire che stiamo parlando di qualcosa che è ormai prossimo allo zero. Se le risorse destinate agli aiuti allo sviluppo da parte dei paesi ricchi sono oggi inferiori alle entrate per il pagamento del debito estero da parte dei paesi impoveriti è evidente che il Sud sta finanziando il Nord e non viceversa. Se la crisi economica e finanziaria che stiamo vivendo produce un impatto consistente sulla riduzione (quando non la cancellazione) delle risorse destinate alla cooperazione come nel caso italiano, di quali aiuti stiamo parlando? Non diventa paradossale o provocatorio parlare di efficacia e qualità degli aiuti? Il caso italiano nello scenario europeo, per non parlare dell'ormai anacronistico ambito del G8, è l'emblema della ipocrisia su cui ancora oggi poggiano le cosiddette politiche di sviluppo. Gli ultimi dati vantati (con quale coraggio?) dal Governo italiano, della percentuale del Prodotto interno lordo destinata agli aiuti allo sviluppo, è pari allo 0,16 per cento. Con il solito gioco delle tre carte al quale ci hanno abituati i governi, si calcolano in questa cifra anche le quote di cancellazione del debito estero dei paesi impoveriti, pari allo 0,09 per cento del Pil. Si arriva così allo 0,07 per cento di reale spesa per gli aiuti. A rendere ancora più deprimente questo dato c'è da sapere che in questo risicato 0,07 per cento sono compresi i finanziamenti previsti per gli accordi bilaterali di cooperazione fra governi, tra cui quello con la Libia per attuare i respingimenti dei migranti⁶.

Per le ragioni dette in precedenza diventa difficile pensare ad un futuro senza una seria inversione di rotta da parte delle istituzioni. Un'inversione che deve partire dai cittadini i quali, fino a prova contraria, so-

no coloro che scelgono chi li governa e che, in fin dei conti, si devono assumere la responsabilità della selezione di chi siede nelle sedi dove vengono definite e praticate politiche che non hanno nella loro agenda gli "aiuti", la cooperazione e un rapporto diverso con l'Africa. I cittadini europei hanno nelle proprie mani la possibilità di incidere sugli indirizzi politici, selezionando i rappresentanti al Parlamento europeo, monitorando e analizzando le strategie elaborate dalla Commissione europea in materia di politiche di cooperazione allo sviluppo. Un'inversione di rotta dunque non impossibile, ma occorre che emerga nella società, prima ancora che nelle leadership politiche, un cambiamento, una nuova egemonia culturale responsabilmente solidale che segni le politiche e, di conseguenza, gli indirizzi economici e commerciali dell'Unione europea, dei singoli governi e, infine, delle relazioni con il resto del mondo ed in particolare con l'Africa.

Un'inversione come quella rivendicata con una voce tanto autorevole quanto inascoltata, dal leader africano Nelson Mandela in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sul razzismo, a Durban nel 1999, e successivamente ribadita in molte altre sedi. Mandela lo ha fatto ponendo al centro un punto da cui non si può prescindere, ricordando la storia, le ragioni e le cause antiche e moderne delle condizioni attuali del continente africano. Lo ha fatto elencando le risorse sottratte all'Africa dal Nord del mondo. Come si ricordava all'inizio di questo testo, prima ancora delle risorse economiche, quelle naturali, e prima di tutto la più importante, quella rappresentata dalla vita di tante donne e di tanti uomini deportati come schiavi. È anche grazie a quelle braccia che si sono costruiti il nostro "progresso", il nostro "sviluppo" e la nostra "ricchezza".

Oggi sediamo comodamente, qui in Europa e in tutto l'Occidente, su questa verità storica negata, riproducendo in forma forse più disonesto lo sfruttamento dei migranti che partono per scelta indotta dalle povertà direttamente legate alle politiche devastanti del passato e del presente. Ieri deportati con la forza, oggi nuovamente sfruttati o respinti con la forza. Le politiche di respingimento attuate dall'Italia e dagli altri Stati europei, così come le altre forme di restrizione degli spazi per l'immigrazione dai paesi più poveri, sono parte di una visione politicamente e umanamente miope ed egoista.

E allora non mi resta che pensare alla responsabilità che sta sulle spalle della società civile europea, che dovrebbe esigere quell'inversione di rotta di cui abbiamo parlato, sapendo che questa necessariamente dovrà passare attraverso un processo di consapevolezza sulle responsabili-

tà del passato lontano e recente dell'Europa e dell'Occidente verso i popoli africani. Per farlo ci vorrebbe una saggezza politica che oggi non appare se non in quella parte della società civile che continua a farsi carico delle responsabilità e costruisce, come scrivevo prima, quei legami e quelle iniziative di cooperazione più oneste e sincere tra le comunità.

Dopo tanti anni passati a cercare di contribuire al cambiamento della nostra Europa, alla sua connotazione più responsabilmente solidale mi viene spontaneo sollecitare l'urgenza dell'invito all'ascolto di Nelson Mandela prima che sia troppo tardi. Ricostruire una politica di relazioni con l'Africa, quella oltre il Mediterraneo e quella che è qui nelle nostre case da tempo. Riconoscere quell'Africa che raccoglie le arance, che cura i nostri genitori e figli, che con le rimesse assicura una vita alle proprie famiglie e, contemporaneamente, paga ancora il debito ingiusto e odioso e, qui da noi, le tasse per finanziare le nostre pensioni, i nostri servizi pubblici e le nostre infrastrutture. Riconoscere anche quell'Africa che ci porta le tante ricchezze culturali, la voglia di vivere, la capacità di relazioni umane forti, di un rapporto meno distorto con l'ambiente, la natura, le sue letterature e le sue musiche vivissime. Di qui non si scappa. La risposta o viene data su tutto il pacchetto o semplicemente non ci sarà. E ciò sarebbe nefasto e imperdonabile per le prossime generazioni. È il tempo del risarcimento del nostro debito sociale ed ecologico. Un debito di dignità umana.

Bibliografia

- Raffaella Chiodo Karpinsky, *Una donna, le radici delle relazioni italiane con il Mozambico*, "DWF. Donna woman femme : Rivista internazionale di studi antropologici storici e sociali sulla donna", 3-4 (79-80), 2008, pp. 69-81.
- A. D'Urso (a cura di), *La società civile si incontra e partecipa per ridisegnare nuovi mondi*, Arci Nuova Associazione 2007.
- La polvere e la pioggia. L'indipendenza, la guerra, la democrazia, lo sviluppo: l'Italia a fianco del Mozambico*, Cooperazione Italiana – Ministero Affari Esteri Italiano, Maputo 2003.
- Dipartimento Relazioni Esterne del Comune di Roma, R. Chiodo, C. Fortunato, P. Luzzatto (a cura di), *Pagine gialle della solidarietà*, Ufficio Comunicazione del Comune di Roma 2000
- Articoli e interviste riguardo la relazione e la cooperazione con l'Africa ai tempi del governo Prodi sulla rivista mensile della cooperazione italiana, *Ilaria* – dedicata alla giornalista Ilaria Alpi – edita dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo nel 2007/2008.

Note

- * RAFFAELLA CHIODO KARPINSKY, freelance. Lavora con l'Uisp nel Dipartimento Internazionale. Osservatrice per l'Awepa, l'Ue, l'Onu in Africa e con l'Osce in Russia. Coordinatrice di Sdebitarsi. Tra le promotrici degli Stati Generali della solidarietà e cooperazione

internazionale, della "Rete Internazionale delle Donne per la Pace", membro del direttivo della Tavola della Pace. Siti: www.radioarticolo1.it; www.womenetworkforpeace.net; www.perlapace.it; www.peacegamesuisp.org.

- 1 L'isola di Gorée si trova di fronte a Dakar, la capitale del Senegal. Nota per essere stata il punto di partenza di centinaia di migliaia di schiavi.
- 2 Nato in Burkina Faso è uno dei più importanti storici dell'Africa. Autore della "prima storia dell'Africa scritta da un africano" come recita la quarta di copertina del volume *Storia dell'Africa nera: un continente tra la preistoria e il futuro* pubblicata in Italia da Einaudi. Ki Zerbo, di origini contadine, ha studiato con molti sacrifici e si è laureato alla Sorbona; è stato professore universitario e noto politico nel suo paese e nel suo continente. È scomparso nel 2006 e resta una delle figure più autorevoli della storia africana moderna.
- 3 Articoli e testi sul tema del debito estero dei paesi impoveriti sono rintracciabili sulle pubblicazioni della Campagna Sdebitarsi nel quadro del progetto finanziato da bando Ue *Dal debito dei governi al credito dei popoli* (2001-2005).
- 4 Il Manifesto degli Stati Generali della Solidarietà e della cooperazione internazionale è consultabile sul sito www.statigenerali.eu.
- 5 È lo strumento privilegiato per versare i finanziamenti per lo sviluppo direttamente nelle casse dei Governi dei paesi beneficiari degli aiuti. Questo strumento è stato enfatizzato dall'Ue ed è parte decisiva della strategia politica adottata recentemente dalla comunità internazionale sia a livello bilaterale che multilaterale. La critica principale emersa, in particolare, in occasione della Conferenza sulla qualità ed efficacia degli aiuti tenutasi ad Accra nel 2008, da parte del mondo delle ong e della società civile, è che questo strumento ha un impatto negativo sui processi di democratizzazione. Spesso vengono esclusi i Parlamenti e le società civili dalla partecipazione alla scelta delle priorità e alla definizione dell'uso delle risorse per la lotta alla povertà nei propri contesti. In sostanza si affida ai governi dei paesi beneficiari uno strumento che, in assenza di contrappesi e controlli adeguati, viene usato a fini di politica interna.
- 6 I dati sono contenuti nella pubblicazione *Finanziaria 2010 che fine ha fatto la cooperazione internazionale?*, a cura del Coordinamento italiano networks internazionali.

Internet e l'Europa

di Arturo Di Corinto*

Che la rivoluzione digitale abbia cambiato il modo in cui la gente pensa, lavora, guadagna o si diverte è ormai una consapevolezza comune. La digitalizzazione delle reti e dei contenuti ha creato nuove industrie, aperto nuovi mercati, favorito un nuovo rapporto fra governanti e governati e determinato nuove modalità di organizzazione sociale e divisione del lavoro. Cambiamenti che vanno oggi sotto il nome di Società dell'Informazione, termine *passe-partout* usato per indicare il ruolo sempre più rilevante che l'informazione e la comunicazione assumono negli scenari sociali, economici e politici globali.

Tuttavia, queste trasformazioni che hanno mutato radicalmente il mondo della ricerca, dell'istruzione, del commercio, dei media, dell'industria culturale, non hanno creato solo nuove ricchezze, ma anche grandi povertà, contribuendo a ridisegnare gli equilibri geopolitici mondiali.

All'inseguimento del *framework* delle autostrade dell'informazione di clintoniana memoria, l'Europa ha provato ad assumere un ruolo guida in questo processo attraverso la cosiddetta "Strategia di Lisbona". Eppure, nonostante gli annunci roboanti, tale strategia, che ambiva a trasformare l'Europa nella più grande economia digitale del mondo, sembra avere miseramente fallito per l'incapacità di mettere a sistema le potenzialità dei suoi Stati membri, caratterizzati da una ricca e attiva società civile, da un tessuto imprenditoriale dinamico di piccole e medie imprese, e un quadro regolatorio orientato alla concorrenza dei mercati, ma anche alla tolleranza, alla diversità, alla libertà.

Sono stati molti gli eventi che negli anni hanno impedito che l'Europa diventasse il luogo vagheggiato a Lisbona. Le gelosie degli Stati nazionali, il pressing dei lobbisti, il comportamento anticompetitivo di

molte aziende, l'inclinazione di molti paesi a violare i diritti umani dei propri cittadini, hanno impedito di cogliere i frutti dell'innovazione socialmente prodotta. Impedendo la corretta osmosi fra ricerca di base e ricerca applicata, le sinergie fra centri di ricerca, pubblici e privati, e i reparti di ricerca e sviluppo delle grandi aziende e fra questi e gli enti locali, l'Europa anziché avanzare, retrocede. In aggiunta a questo, l'incapacità di parlare ai territori, istituzioni con una debole struttura finanziaria e di investimento, le difficoltà di accesso al credito posta dalle banche completano il quadro delle occasioni mancate per sviluppare una sana economia informazionale. Tutto il contrario di quello che accadeva in luoghi come la California che non a caso, pur essendo uno "staterello", grazie alla capacità di investire in ricerca, tecnologia e innovazione, è la nona economia del mondo.

Questi, all'ingrosso, sono i motivi dell'insoddisfazione di tanti cittadini europei che, nei loro diversi ruoli, hanno criticato le debolezze europee e fatto delle proposte che, a partire dalle potenzialità innovative della società civile, hanno immaginato per l'Europa un diverso destino, dove le tecnologie basate su Internet potessero favorire integrazione e coesione sociale, sviluppo economico e democratico, rendendo l'Europa allargata un posto migliore, anche per il resto del mondo.

Eppure, grazie ad Internet, oggi viviamo una rivoluzione "permanente" che, guidata, potrebbe favorire insieme democrazia politica e democrazia economica. Quando tutto va bene. Infatti, *digital divide* a parte, Internet offre l'accesso ad una varietà di tecnologie che consentono inedite possibilità di comunicazione, creatività e innovazione. Ciò avviene attraverso la cooperazione, il decentramento e l'accesso pubblico ai suoi contenuti. Queste tecnologie che ridefiniscono le condizioni sociali di espressione dipendono però tutte dal grado di apertura della rete.

Internet non è di per sé un'agorà aperta a tutti; piuttosto, è stata progettata per poterlo essere, e la sua apertura o chiusura dipendono sia dagli standard tecnici che dalle leggi che la regolano. Oggi purtroppo accade che la regolamentazione di Internet in alcuni Stati europei tenda a restringere il libero flusso di informazioni e che l'accesso ai suoi contenuti venga impedito da standard tecnici che limitano tale apertura, come nel caso dei *Drm*¹ e degli standard proprietari, ma soprattutto da iniziative legislative come il *Telecom Package* e l'Acta (Accordo commerciale anti-contraffazione). Iniziative che determinano la creazione di scarsità artificiale dei beni pubblici globali fruibili attraverso la rete.

Internet Openness

È chiaro che l'apertura, o la mancanza di apertura della rete, ha implicazioni sociali, commerciali e culturali che sono tra loro fortemente interrelate. Non è un caso infatti che l'apertura della rete Internet, la sua "openness", insieme alla sicurezza, alla diversità e all'accesso, sia uno dei quattro temi principali dell'*Internet Governance Forum*, l'assemblea *multi-stakeholder* promossa dalle Nazioni Unite per meglio attuare la *governance* della rete stessa.

Per una società democratica, il tema dell'apertura e dell'accesso alla rete è di particolare interesse poiché intimamente legato alla libertà d'espressione, che in un mondo iperconnesso e digitalizzato non riguarda più soltanto la libertà di parola. Lo scopo ultimo della libertà d'espressione consiste infatti nel creare una cultura democratica nella quale gli individui siano liberi di creare, innovare e partecipare al processo di costruzione di senso che li identifica in quanto individui e cittadini portatori di diritti. Poiché oggi le stesse tecnologie che consentono alle imprese di allargare i mercati e fare nuovi profitti permettono agli utenti di appropriarsi dei contenuti dei media e di aggirarne gli intermediari, i grandi poteri cercano di limitare l'apertura della rete e questo ha delle conseguenze importanti dal punto di vista della libertà di esprimersi.

L'apertura della rete quindi non riguarda solo la difesa della libertà di parola, la lotta all'intolleranza e la libertà dei media online, ma riguarda la libertà di creare cose nuove da quelle esistenti. Questo non vuol dire che l'apertura della rete dia a qualcuno il diritto di prendersi ciò che non è suo, bensì quello di poter creare qualcosa di nuovo da ciò che è già disponibile. È questo il senso di iniziative differenti, come *Wikipedia*, *l'Open Directory Project* o i *Creative Commons*, nate per identificare e accedere facilmente a dati pubblici, informazioni e conoscenze liberamente disponibili alla creatività di tutti.

Ad esempio, è evidente a tutti che se una regolamentazione del *copyright* troppo rigida non mi permette di accedere a certi contenuti il mio diritto a conoscere, apprendere e impartire informazioni ne sarà indebolito; se non posso riprodurre, criticare e comunicare tali informazioni la mia libertà d'espressione sarà pregiudicata; e se non posso difendere la mia privacy nel farlo, sarò indotto all'autocensura. Se consideriamo sbagliato che gli utenti della rete trovino legittimo appropriarsi di tutto ciò che la rete offre è ugualmente sbagliato che le *major* e le *Telco* adottino strategie che danneggiano seriamente la libertà d'espressione, riducendo la creatività individuale per promuovere i consumi.

La gestione dei diritti digitali (i D_{rm}), ad esempio, è una strategia di gestione dell'accesso ai contenuti digitali, anche di quelli regolarmente acquistati, che limita e danneggia i diritti dei fruitori. Tutti ricordano il caso eclatante del *rootkit* della Sony, un D_{rm} per la protezione anticopia dei dischi che modificava in maniera occulta il funzionamento del sistema operativo del legittimo acquirente.

È anche vero che senza la trasparenza e la tracciabilità dei comportamenti illeciti è difficile applicare leggi. Ma non è lecito farlo violando il diritto come è accaduto nel caso della Baia Pirata e di Peppermint?

Net Neutrality

Per garantire l'apertura della rete, vanno ugualmente respinti tutti i tentativi, palesi o nascosti, di pregiudicarne la neutralità. La rete è infatti una risorsa scarsa per natura, ma la soppressione del principio di neutralità renderebbe il divario digitale che la contraddistingue ancora maggiore.

Restrizioni all'uso dei servizi che gli utenti di Internet usano e la loro disconnessione forzata se c'è il sospetto che l'utente abbia condiviso file illecitamente; il filtraggio di servizi *voip*; tariffe aggiuntive per servizi come le chat; maggiore invasività nella raccolta dei dati personali, sistemi di gestione del traffico, sono tutte azioni che negano il principio di neutralità della rete, il quale si basa sulla non discriminazione del traffico e degli accessi alla rete stessa.

In particolare, realizzare corsie preferenziali di traffico significa decidere che alcuni possono viaggiare in autostrada mentre altri devono usare le stradine di campagna, una scelta che può avvenire solo controllando il tipo di traffico che passa sulla rete. Nella nostra metafora automobilistica è come dire che il casellante dell'autostrada, dopo aver ispezionato l'automobile, decide se può entrare o meno in autostrada.

Per questo motivo gli attivisti delle libertà digitali avversano fieramente la prospettiva – caldeggiata presso l'Unione europea dai *carrier* più importanti di telecomunicazione – di discriminare il traffico sulle reti ponendo fine al principio di neutralità creando utenti di serie A e di serie B e quindi cittadini di prima e di seconda categoria, in ragione della loro differente capacità di pagare il servizio più efficiente. Non solo, la discriminazione del traffico potrebbe perfino rendere impossibile accedere ad alcuni siti web o ad alcuni servizi o a informazioni scomode per il potente di turno.

ARTURO DI CORINTO

83

La necessaria neutralità della rete, che è la precondizione per esercitare il diritto alla cultura, alla cooperazione, alla libera manifestazione del pensiero, il diritto a fare impresa, il diritto alla concorrenza industriale e al pluralismo informativo è quindi un principio che va difeso da ogni cittadino.

Il ruolo dei Governi e dell'Europa

È per tutte queste ragioni che i diritti alla privacy, alla sicurezza, alla reputazione, alla cultura e alla proprietà non possono fare a meno dei governi e delle istituzioni sovranazionali, ma questi a loro volta non possono fare a meno dei cittadini, che vanno coinvolti nella definizione della *governance* di Internet, delle sue leggi e dei suoi protocolli. E questo è il senso della proposta dell'*Internet Bill of Rights* di cui l'Europa dovrebbe farsi promotrice.

Il *Bill of rights*, una proposta nata in seno agli incontri dell'*Internet Governance Forum* è una sorta di "Costituzione per Internet", una carta ispirata a quella parte delle costituzioni che enuncia principi fondamentali e non definisce organi e funzioni di governo, ma le condizioni necessarie al libero dispiegarsi del diritto alla comunicazione e all'informazione in chiave digitale. Per garantire un novello diritto allo sviluppo dei popoli nell'economia della conoscenza. Affinché tutti possano partecipare al progresso economico e sociale. L'interoperabilità dei dati e del software, gli standard aperti, la neutralità della rete, il software libero, la tutela della privacy, la protezione dei dati, l'accesso pubblico alla conoscenza e all'innovazione, i diritti dei consumatori, la concorrenza, ma soprattutto la libertà d'espressione e l'accesso universale, sono centrali per garantire uno sviluppo della rete, armonico e inclusivo, orientato allo sviluppo economico e della democrazia ma anche al dispiegarsi del potenziale umano.

Definire un *framework* comune a livello europeo circa l'evoluzione futura della rete sulla base di regole condivise è un obiettivo rispetto al quale è importante per l'Europa parlare con una sola voce.

Il remix della cultura

Se una persona "possiede" qualcosa può scegliere di tenerla per sé o di cederla anche agli altri. Se si tratta di un oggetto, come una mela, re-

sterà senza. Ma se una persona “sa” qualcosa e la insegna, la sua conoscenza si moltiplica e si diffonde senza che nessuno si impoverisca.

Questo è ancora oggi il modo prevalente di produzione e diffusione della cultura e ci ricorda che ogni forma di progresso culturale si dà soltanto attraverso la condivisione. Le “cose nuove” non nascono dal nulla ma vengono generate grazie al libero scambio delle idee e al libero accesso al “patrimonio culturale” preesistente. Non è forse vero che le più grandi invenzioni, le opere artistiche memorabili e le avanguardie culturali sono sempre nate dove il flusso d'informazione era più ampio e libero?

Perciò se la natura collettiva di questo patrimonio ci rimanda al carattere storico e dialettico della produzione di cultura, intesa sia in senso classico e umanistico - come l'insieme delle arti e delle scienze che arricchiscono lo spirito - sia in senso antropologico - come l'insieme dei linguaggi e delle tradizioni, delle tecniche e del saper fare, propri di una comunità - sappiamo che nell'epoca dei *network* digitali aumenta la base di conoscenza a cui attingere per produrre cultura, grazie alla diffusione di tecniche e nozioni che consentono di sviluppare sistemi collettivi di condivisione delle idee e di produzione di senso attraverso codici di interazione che rimettono costantemente in discussione le acquisizioni precedenti in un ciclo virtualmente infinito che chiamiamo progresso. Dopotutto, le contaminazioni e le ibridazioni sono da sempre le forze trainanti della creatività e dell'innovazione.

Quando le mele diventano digitali

Il fatto nuovo oggi è che nell'era dell'immateriale le mele sono diventate digitali, cioè smettono di essere prodotti scarsi e, esattamente come accade con le idee, posso dividerle senza privarmene e anzi favorendo la loro moltiplicazione e diffusione attraverso canali che non sono quelli tradizionali.

Tuttavia, il progresso culturale basato sulla manipolazione di oggetti cognitivi, ludici, estetici, ideativi, è oggi messo in serio pericolo dai recinti che vengono innalzati intorno agli artefatti culturali e ai saperi collettivi attraverso modalità di appropriazione privata che hanno un nome e un cognome: copyright, brevetti, marchi e segreto industriali.

Motivati da legittime argomentazioni di carattere economico spesso però non hanno altro risultato se non quello di produrre scarsità artificiale dei beni comuni della conoscenza. Cristallizzandoli in una forma

ARTURO DI CORINTO

85

intoccabile e definitiva e sottraendoli persino agli autori-inventori, arricchiscono alcuni e impoveriscono altri impedendo il remix della cultura.

Il remix della cultura, al contrario, presuppone la libertà di interpretare, riproporre, rimodulare, ma anche di copiare e diffondere le opere e le conoscenze necessarie alla loro realizzazione per produrne di nuove o migliorare quelle esistenti.

Il remix della cultura è la base del concetto di cultura libera e origina dalla convinzione che ciascuno è debitore del proprio ambiente, delle istituzioni, delle relazioni sociali che intrattiene, in quanto esse contribuiscono alla realizzazione delle idee in una forma espressiva riconoscibile e determinata, ma lasciandole sempre disponibili in un ambito comune per una nuova metamorfosi. Un approccio che, lungi dal consentire la pirateria delle idee, affonda le radici in una concezione che correttamente interpreta ogni forma di tutela legale di opere e artefatti come una forma di equilibrio fra i benefici derivanti dal riconoscimento della paternità dell'opera, i benefici della società e la regolazione sociale di questo rapporto da parte delle istituzioni.

L'idea portante di un'azione di tutela del patrimonio costituito dai *Commons* della conoscenza è che la diffusione di cultura e conoscenza, con ogni mezzo, e in ogni contesto, rende tutti più consapevoli e più liberi di fare e di scegliere. Eppure le leggi non sempre la riconoscono, sbilanciate come spesso sono in favore della tutela della proprietà privata del sapere come unico sistema in grado di assicurarne la produzione attraverso la remunerazione economica degli aventi diritto, fra cui, troppo spesso buon ultimo, c'è l'autore.

Tuttavia, siccome ad ogni spinta corrisponde un movimento contrario, ecco che le comunità che aderiscono all'idea dell'autore collettivo e alla cultura della condivisione hanno dimostrato, attraverso il software e l'editoria liberi, la comunicazione indipendente e la produzione di beni comuni digitali, di riuscire a promuovere modelli sociali ed economici in grado di produrre ricchezza, crescita e benessere, in antitesi al paradigma della "proprietà intellettuale", rimodulando quest'ultima nel concetto di patrimonio intellettuale e considerando l'assenza di scambio e cooperazione come antisociale e contraria all'etica.

In senso stretto, la cultura libera riguarda ogni espressione della cultura – saggi, musiche, suoni, immagini, filmati, tassonomie, dizionari, eventi e opere – di cui gli autori consentono la diffusione e la manipolazione da parte di altri autori e fruitori che ne diventano coautori, in maniera consapevole oppure no.

È l'idea, potente, dell'autore collettivo, la consapevolezza che se l'originalità risulta sempre da un modo inedito di mescolare elementi noti, la novità non può nascere in un *vacuum* sociale e ogni autore inventore è sempre debitore a chi è venuto prima di lui. Siamo o no seduti sulle spalle dei giganti?

Lo scontro del futuro è sulla proprietà delle idee

Il combinato delle più recenti leggi sul *copyright*, sui brevetti, sulle telecomunicazioni, in un contesto del tutto nuovo come l'economia di rete – un singolare incastro fra intelligenza collettiva, creatività individuale, piattaforme produttive digitali, ubiquità connettiva e nuovi mercati – tende a favorire esclusivamente le grandi compagnie, escludendo i singoli individui dall'accesso alla cultura e alla conoscenza.

Regole giuridiche nate per proteggere gli investimenti delle imprese e gli autori/inventori stanno diventando, nel nuovo contesto, uno strumento protezionistico e di creazione di monopoli non giustificato dal processo di sviluppo delle nuove tecnologie, che richiedono invece sempre maggiore cooperazione e condivisione, mentre il terreno di scontro si è spostato dal gradimento commerciale alle aule di tribunale, dalla qualità del prodotto all'efficienza delle *law firm* impiegate.

Il tentativo di estendere i brevetti al software è un esempio eclatante di estensione illegittima del diritto legittimo allo sfruttamento commerciale di un processo innovativo. Solo che non si possono brevettare le idee. Brevettare il software, ad esempio, significherebbe bloccare l'innovazione nella piccola e media impresa e consolidare la situazione di oligopolio dei grandi *player* del settore.

Lo stesso vale per le direttive europee sulla tutela della proprietà intellettuale, che promettono di mettere fine allo scambio abusivo di film, musica e libri per garantire i giusti profitti delle aziende titolari, colpendo la pratica del *filesharing* ed elevando sanzioni penali ai singoli *downloaders* anche in assenza di intenzionalità e senza scopo commerciale e che tra le altre cose, minaccia seriamente la libertà d'espressione.

Ma poi, siamo veramente sicuri che la registrazione e la riproduzione di film e musica danneggino il mercato? Il mercato è un sistema relativamente efficiente per allocare risorse scarse. Siamo sicuri che sia il modo migliore per distribuire "oggetti" che per loro natura acquistano valore solo se non sono scarsi? Infatti non è di certo successo questo con l'*home video*, un settore che oggi supera per *revenues* i profitti del bot-

teghino. Sappiamo inoltre che la diffusione di musica online ha creato nuove imprese e nuovi mercati, favorendo il consumo di musica a pagamento e la creatività individuale. L'accessibilità del software libero ha prodotto concorrenza in un mercato oligopolista.

Il risultato dell'applicazione rigida di proposte che limitino la condivisione di *commons* in rete sarebbe non la produzione di ricchezza ma di scarsità: di risorse, di idee, di conoscenza, limitandone la diffusione, producendo un danno all'"economia della conoscenza", che potrebbe invece contribuire a risollevarle le sorti dell'economia reale e della democrazia.

Che cosa c'entra la conoscenza con l'economia e la democrazia? Quando si parla di cultura e di conoscenza, si parla di libera circolazione di informazioni, prodotte da un processo creativo e cumulativo, "sociale" in senso pieno, auto-poietico, sia esso all'interno di comunità di interessi oppure organizzato da imprese, centri istituzionali di produzione del sapere e attivato da investimenti pubblici in ricerca e formazione.

Quando si parla di conoscenza, si parla di intelligenza collettiva incorporata nel software, materia prima di ogni produzione tecnologicamente avanzata e di tutta l'industria dell'immateriale; quando si parla di conoscenza, si parla di metodi formativi, di *distance education*, e si parla di metodi curativi, cioè della cura per il cancro e per l'Aids (ma anche di malattie orfane, o quelle i cui pazienti sono troppo poveri per essere imprenditorialmente interessanti); si parla di metodi agricoli e commerciali, cioè di sussistenza e sovranità alimentare.

Le proposte

L'alternativa a un mondo diviso fra gli *haves* e gli *havenots* della cultura e dell'informazione è quella di impedire l'estensione del copyright sui prodotti culturali e impedire la brevettazione delle idee incorporate nel software e nei metodi didattici, sanitari e agricoli; impedire che la scoperta di una sequenza genetica sia considerata un'invenzione e così trattata e commercializzata, riportandola nel suo dominio naturale: quello pubblico, ancora garanzia di qualità e di accesso per tutti: scienziati, cittadini, ricercatori.

Come? Ripensando brevetti e copyright per mettere in circolo più idee e più conoscenza. Ci sono dei casi di successo che lo dimostrano.

Si pensi agli schemi di licenze *Creative Commons*. Grazie all'utilizzo di queste licenze modulari, l'autore stabilisce di volta in volta il livello di

protezione della sua opera determinando quali diritti tenere per sé e quali cedere a fruitori ed editori. Alcuni artisti già lo fanno e sono nomi noti: David Byrne, Gilberto Gil e altri. Una licenza simile la usa la Bbc, che mette a disposizione i suoi Archivi Creativi per dare accesso legale a materiali che ciascuno può usare per esprimere la propria creatività e condividere le proprie conoscenze, in maniera gratuita, bilanciando i diritti di proprietà con l'esigenza di costruire un dominio pubblico della conoscenza.

Si pensi alla *Open Access Initiative*. Numerose università e istituzioni accademiche europee si sono impegnate nella *Berlin Declaration* per garantire la libera fruibilità e circolazione dei prodotti della ricerca accademica finanziata con soldi pubblici, organizzandoli in archivi liberamente accessibili e gratuiti. Tramite la pratica del *Self-Archiving*: i ricercatori depositano i loro articoli già pubblicati e "referati" altrove in archivi aperti digitali, conformi agli standard creati dalla *Open Archives Initiative*, che garantiscono l'interoperabilità e con le Riviste *open-access* i ricercatori possono pubblicare in una nuova generazione di riviste ad accesso aperto, in cui i costi sono coperti da meccanismi diversi dagli abbonamenti. Come il caso di *Plos Medicine*.

Si pensi ad esempio alla *General Public License* (Gpl) che ha dato ai consumatori e alle imprese il software libero e Linux, ma anche materiale didattico e biblioteche online gratuite grazie ad un tipo di licenza che consente di costruire su ciò che già esiste favorendo la libertà di cumulare, manipolare e migliorare, finanche vendere, la conoscenza prodotta collettivamente con l'unico vincolo di non porre restrizioni a questa metodologia di condivisione del sapere. È il caso di *Wikipedia*.

Allo stesso tempo bisogna rifiutare alcune ipocrisie. Tanto per cominciare non tutto ciò che ha valore va pagato. Non tutto ciò che vale ha un costo. E la diffusione di una cultura della condivisione non è sempre e obbligatoriamente un danno alle imprese e ai loro mercati. Anzi.

Conclusioni

Oggi la condivisione di cultura viaggia in rete e usa il linguaggio del digitale, ma qualcuno vorrebbe trasformare la rete in una sola grande infrastruttura commerciale i cui contenuti stiano sotto chiave con Dm e *Trusted computing*, dimenticando che l'intelligenza collettiva che essa promuove e rappresenta eccede ogni determinazione tecnologica.

L'effetto di questa interpretazione inoltre è quello di ignorare l'e-

ARTURO DI CORINTO

89

mergere di nuovi soggetti produttivi collettivi, il popolo del *Web 2.0*. Una soggettività che a partire dal rifiuto dell'informazione come unità discreta, merce da scambiare, ha valorizzato le pratiche cooperative nella produzione di cultura con una forte connotazione etica. Saperi imitativi, informali e diffusi che, dispiegati attraverso la rete, hanno posto le basi per lo sviluppo di un nuovo tipo di società: la società dei saperi.

Per questo molti ritengono che mentre vanno promossi e tutelati i contenuti liberi, la rete Internet, l'infrastruttura abilitante della odierna produzione di cultura e conoscenza vada trattata come *Commons* in senso pieno, un bene comune universale, non rivale e non esclusivo, inalienabile, per promuovere la democrazia, lo sviluppo, la piena realizzazione degli individui e la difesa della dignità umana. E per questo va difesa dalla censura, dalla violazione della privacy degli utenti, dagli appetiti commerciali che ne mettono a rischio la neutralità.

La rete, come infrastruttura per l'informazione e la comunicazione, è un dispositivo sociale di connessione fra gli individui, uno strumento per il trasferimento e l'elaborazione di saperi condivisi e per l'accumulazione di conoscenza: proprio quello che serve agli uomini e alle donne d'Europa per realizzare una società più forte e più giusta dove la diversità e l'abbondanza e il libero accesso siano la cifra paradigmatica della ricchezza che porta in dote.

Note

- * ARTURO DI CORINTO, giornalista, saggista e documentarista. Collabora con "L'Espresso", "Il Sole24ore", "PeaceReporter", "Punto-Informatico". Autore di libri e saggi collettanei sull'*open source*, il diritto d'autore e l'innovazione tecnologica. È autore di *Revolution OS II*, il primo film italiano sull'*open source*. Presidente della *Free Hardware Foundation Rome*. Psicologo cognitivo, ha insegnato e fatto ricerca all'Università di Stanford e a La Sapienza di Roma. Ha partecipato a molte campagne per la promozione e la tutela delle libertà digitali a livello europeo. Siti: www.frontieredigitali.net; fhf.it; www.dicorinto.it.
- 1 Con *Digital Rights Management* (DRM), il cui significato letterale è "gestione dei diritti digitali", si intendono i sistemi tecnologici mediante i quali i titolari di diritto d'autore (e dei cosiddetti diritti connessi) possono esercitare ed amministrare tali diritti nell'ambiente digitale, grazie alla possibilità di rendere protette, identificabili e tracciabili le opere di cui sono autori. Tramite i DRM, i file audio o video vengono codificati e criptati in modo da garantire una più difficile diffusione, impedimenti all'utenza e consentirne un utilizzo limitato e predefinito nella licenza d'accesso fornita (separatamente) agli utenti finali (Fonte: Wikipedia).
 - 2 2008 – Baia Pirata: il caso del sequestro preventivo di un sito considerato colpevole di facilitare lo scambio di materiale coperto da copyright obbligando i provider a cambiarne il DNS per renderlo irraggiungibile. 2007 – Peppermint: il caso di una società svizzera che ritenendo di poter identificare lo scambio di musica illegale in base al traffico generato dagli utenti chiedeva un compenso economico al posto della denuncia.

Politica economica europea e *basic income*

di *Andrea Fumagalli**

Introduzione

La crisi economica finanziaria di questi anni ha acuito i malesseri dell'Europa e ha evidenziato alcune criticità nel processo di unificazione politica ed economica continentale. Tali malesseri sono riscontrabili a due livelli d'analisi, che è meglio per il momento tenere distinti anche se sono strettamente interrelati. Il primo ha a che fare con gli aspetti sociali ed economici, relativamente al modello di organizzazione della produzione e del lavoro e ai meccanismi oggi esistenti (o non esistenti) che regolano la sfera distributiva. Il secondo ha a che fare con gli aspetti di *policy*, strettamente dipendenti dai vincoli e dai gradi di libertà politica oggi esistenti all'interno della dicotomia: spazio pubblico nazionale, spazio pubblico europeo.

Nel presente intervento si cercherà di sviluppare questi due aspetti, alla luce delle trasformazioni della politica sociale e dell'idea del welfare state con il superamento del paradigma di produzione fordista-industriale. In particolare, si cercherà di mettere a fuoco le contraddizioni oggi esistenti tra enunciazioni di politica sociale in parte innovative e la carenza di strumenti e di spazi dell'agire politico europeo che le renda possibili.

Una nuova idea di welfare per l'Europa

Le trasformazioni del mercato del lavoro negli ultimi due decenni hanno reso impellente una ridefinizione complessiva e una riarticolazione delle politiche di welfare. Non sempre tale argomento ha suscitato

l'adeguato interesse del pensiero economico di sinistra e alternativo. Nel dibattito socio economico attuale, due sono le concezioni di welfare che più di altre attirano l'attenzione degli studiosi e della politica: il *workfare* e, in alternativa, il welfare pubblico, di derivazione keynesiana. Con il termine *workfare* si intende un sistema di welfare non universalistico di tipo contributivo (cioè ognuno riceve in funzione di quanto dà, come già avviene oggi con la riforma previdenziale), strutturato sull'idea di fornire un aiuto di ultima istanza laddove esistano condizioni esistenziali che non consentono di poter lavorare e quindi di accedere a quei diritti che solo la prestazione lavorativa è in grado di garantire. L'idea di *workfare* è inoltre complementare ai progetti di privatizzazione di buona parte del welfare pubblico, a partire dalla sanità, dall'istruzione e dalla previdenza. Essi trovano oggi fondamento nel cosiddetto "principio di sussidiarietà", secondo il quale, nelle materie che non sono di propria competenza esclusiva, possono intervenire livelli di governo superiore (es. lo Stato) soltanto e nella misura in cui si ritiene che i livelli di governo inferiore (es. le Regioni) non siano in grado di conseguire gli obiettivi prefissati in maniera soddisfacente. Tradotto in pratica, significa che l'intervento pubblico può avere una sua ragion d'essere solo laddove il privato non è in grado o non trova conveniente intervenire. Mentre, d'altro lato, il *workfare* ha come target immediato e parziale solo chi si trova al di fuori del mercato del lavoro, come i disoccupati e i pensionati al minimo sociale, e si basa sulla netta distinzione tra politiche sociali e politiche del lavoro. Un concetto dunque prettamente fordista con l'aggiunta di una cornice neoliberista, sul modello anglosassone: incentivi al lavoro e stato sociale minimo.

A questa idea di *workfare*, si vuole contrapporre – a sinistra – il ritorno del welfare pubblico o keynesiano. Lo Stato dovrebbe farsi carico di un intervento di stampo universalistico, in grado di garantire a tutti i cittadini (che non sempre coincidono con i residenti) alcuni servizi sociali di base, quali la salute, l'istruzione e la previdenza lungo tutto l'arco dell'esistenza (dalla culla alla tomba, secondo la famosa definizione del rapporto Beveridge del secondo dopoguerra) in cambio della partecipazione al lavoro e alla definizione di un patto sociale tra i fattori della produzione. Sul fatto che alcuni servizi sociali primari (quali ad esempio istruzione e sanità) debbano continuare a rimanere pubblici non vi è alcun dubbio. Tuttavia, con la crisi del modello fordista, vengono meno alcune precondizioni perché tale modello di welfare possa svolgere il suo compito in modo equo all'interno di un quadro di giustizia sociale. Mi riferisco in particolare alla crisi dello Stato-nazione, inteso come am-

bito nazionale in grado di sviluppare politiche economiche in modo indipendente, seppur coordinato, da altri Stati; all'impossibilità di misurare i guadagni di produttività e quindi di provvedere alla loro redistribuzione tra profitti e salari; all'impraticabilità di svolgere relazioni industriali non concertative tra parti sociali che si riconoscono reciprocamente come controparti conflittuali e legittimate a livello istituzionale, in grado di rappresentare in modo chiaro e univoco gli interessi imprenditoriali e dei lavoratori. Nessuno di questi tre presupposti è oggi presente nel capitalismo cognitivo, dal momento che il dispositivo di *governance* politico-sociale non è più riconducibile a quello fordista. In altre parole: il welfare keynesiano è insufficiente. Vogliamo di più! Ne consegue la necessità di riformulare l'idea di welfare state, sui cui assunti ci soffermeremo tra breve. Se queste sono le due visioni di massima in campo, altre ipotesi seguono, rappresentando situazioni particolari e ibride: il welfare scandinavo, per esempio, che dà origine alle politiche della *flexicurity*, le quali si presentano come un momento di sintesi del welfare keynesiano di tipo non sempre universalistico, ma tarato sulle esigenze di flessibilizzazione del mercato del lavoro e sull'esistenza di un mercato del lavoro fortemente omogeneo, incorporando alcune caratteristiche del *workfare*. E, sul versante latino-mediterraneo, va citato anche il welfare familistico, una mistura di *workfare* e di assistenzialismo non universalistico.

Come si può allora ripensare un *welfare state* nell'epoca del capitalismo contemporaneo, caratterizzato dal fondamentale ruolo della conoscenza e volto sempre più al prevalere della produzione immateriale, in un contesto di crescente precarizzazione del lavoro? In primo luogo, deve essere in grado di affrontare i due elementi principali che caratterizzano l'attuale fase capitalistica nei paesi "occidentali": la precarietà sociale e la distribuzione di ricchezza che ha origine dalla cooperazione sociale e dal *general intellect*.

a) *Un basic income europeo*

Il mondo del lavoro appare sempre più frammentato non solo da un punto di vista giuridico ma soprattutto da quello qualitativo-soggettivo. La figura del lavoratore salariato industriale è emergente in molte parti del globo, ma sta declinando in modo quasi irreversibile in Europa a vantaggio di una moltitudine variegata di figure atipiche e precarie, dipendenti, parasubordinate, autonome, la cui capacità organizzativa e di

rappresentanza è sempre più vincolata dal prevalere della contrattazione individuale e dall'incapacità di adeguamento delle strutture sindacale fordiste. La preminenza della contrattazione individuale su quella collettiva svuota la capacità di rappresentanza delle tradizionali forze sindacali. Il tentativo di recuperare tale capacità tramite strategie di concertazione ha mostrato tutti i suoi limiti, sino a snaturare il ruolo del sindacato da forza in grado di rappresentare gli interessi del lavoro in istituzione di controllo e succube agli interessi imprenditoriali sotto l'ombrello delle compatibilità economiche dettate dalla nuova gerarchia economica internazionale.

La produzione di ricchezza non è più esclusivamente fondata sulla produzione materiale. L'esistenza di economie di apprendimento (che generano conoscenza) e di economie di rete (che ne consentono la diffusione, a diverso livello) rappresentano oggi le variabili che stanno all'origine degli incrementi della produttività: una produttività che sempre più deriva dallo sfruttamento di beni comuni che discendono dalla natura sociale del genere umano (quali istruzione, sanità, conoscenza, spazio, relazionalità ecc.) e che quindi si configura come esito della "cooperazione" sociale. In tale contesto, un intervento di welfare deve saper rispondere al *trade-off* che regola in modo instabile il processo di accumulazione insito nel capitalismo cognitivo contemporaneo: il rapporto contraddittorio tra precarietà e cooperazione sociale. Più in particolare, si tratta di remunerare la cooperazione sociale, da un lato, e favorire forme di produzione sociale, dall'altro.

La remunerazione della cooperazione sociale significa garanzia di continuità di reddito individuale, incondizionato, per tutti coloro che operano nel territorio a prescindere dal loro status professionale e civile. Poiché la cooperazione sociale va ben oltre la prestazione lavorativa eventualmente riconosciuta e certificata ma tende a coincidere con l'esistenza stessa, la remunerazione della cooperazione sociale è data dal salario eventualmente percepito più un *basic income*: tale *basic income* deve essere inteso come una sorta di risarcimento monetario (appunto remunerazione) della produttività sociale e non come mero intervento assistenzialistico. Tale misura deve essere accompagnata dall'introduzione di un salario minimo orario, al fine di evitare che si possa generare un effetto di sostituzione tra *basic income* e lo stesso salario a vantaggio dell'impresa e a discapito del lavoratore. Inoltre, tale *basic income*, introdotto in modo graduale, prescindendo dallo stato professionale degli individui e non sottoposto ad alcuna misura di controllo e di condizionamento, non è solo una misura di welfare, ma in quanto elemento di re-

munerazione, è anche una misura di intervento nella regolazione del mercato del lavoro. Viene così meno la distinzione tra politiche di welfare e politiche del lavoro di derivazione fordista. La garanzia di reddito in presenza di un salario minimo consente infatti di ampliare le possibilità di scelta, di definire la propria offerta di lavoro e quindi di intervenire, direttamente, sulle condizioni e sulla qualità di questo lavoro. La possibilità di scelta/rifiuto del lavoro capitalistico apre prospettive di liberazione che vanno ben al di là della semplice misura redistributiva con la quale, spesso, si intende e si critica il *basic income*. Lo sviluppo della produzione (cooperazione) sociale richiede, in premessa, la riappropriazione e la distribuzione dei guadagni che derivano dallo sfruttamento dei beni comuni che stanno alla base dell'accumulazione odierna.

Tale riappropriazione non necessariamente, oggi, si ottiene con la sola garanzia della pubblica proprietà (e da qui la crisi del welfare pubblico keynesiano). Se ciò è possibile nel caso dei servizi di base, come la sanità o l'istruzione o la mobilità territoriale, in altre situazioni è meno lineare, meno scontato, più ibrido, più opaco. Nel caso della conoscenza, per esempio, è necessario fondarsi sul concetto di "beni comuni" e di "proprietà comune", in quanto la conoscenza non è, né può essere, un bene esclusivamente privato o esclusivamente pubblico.

b) *Common-fare europeo*

La concezione di *welfare keynesiano-pubblico* è congruente con l'idea del capitalismo industriale-fordista, oggi sempre più superato dal diffondersi di un capitalismo cognitivo. Di converso, il *workfare*, con l'idea di stato sociale minimo, può apparentemente sembrare più idoneo a rappresentare le istanze del capitalismo cognitivo. Ed è per questo che appare vincente. In realtà, il *workfare* fa riferimento ad un intervento di *deregulation* del sistema pubblico che ha sempre contraddistinto il pensiero conservatore neo-liberale e per questo non ha "tempo".

L'idea di *commonfare*, invece, parte dal presupposto che la cooperazione sociale è la produzione del comune: qualsiasi politica di welfare che abbia a cuore la coesione sociale non può quindi che partire dal *comune*. I beni comuni nell'evoluzione del capitalismo hanno più volte modificato la propria struttura. Ai beni comuni legati alla sopravvivenza terrena e al consumo primario (aria, acqua, cibo, vestiti, abitazione, socialità ecc.), connessi con lo stesso agire umano, si sono aggiunti dei nuovi beni comuni, che oggi stanno alla base non tanto della sopravvivenza e del

consumo di base, ma piuttosto della produzione e dell'accumulazione. Essi riguardano in primo luogo il territorio, geografico e virtuale, e conseguentemente l'ambiente, quindi il linguaggio e la conoscenza.

- Ipotizzare un *welfare* del comune significa oggi imbastire una politica:
- che tolga dalle gerarchie imposte dal libero scambio i beni primari e di pubblica utilità che negli ultimi 15 anni hanno subito estesi processi di privatizzazione in seguito all'adozione degli accordi europei di Cardiff sulla regolamentazione del mercato dei beni e dei servizi (*accesso ai beni comuni materiali*);
 - che imponga forme di controllo e di monitoraggio sul mercato del credito, sui suoi costi e sulle possibilità di elargire forme di finanziamento anche a chi non ha contratti a tempo indeterminato con la garanzia e l'assicurazione degli apparati pubblici, sia a livello locale che sovranazionale (*accesso alla moneta come bene comune*);
 - che proceda ad una regolamentazione dei diritti di proprietà intellettuale e della legislazione sempre più restrittiva dei brevetti a favore di una maggiore libertà di circolazione dei saperi e alla possibilità gratuita di dotarsi di infrastrutture informatiche, tramite adeguate politiche innovative e industriali (*accesso ai beni comuni immateriali*);
 - che consenta una partecipazione finanziaria e consultiva agli organi di gestione, a partire dal livello locale, dei beni pubblici essenziali, quali acqua, energia, patrimonio abitativo, e sostenibilità ambientale tramite forme di municipalismo dal basso (*principio democratico*).

Commonfare, ovvero *basic income* e libero accesso ai beni comuni. Due condizioni per poter scegliere e essere autonomi dalla dipendenza economica. Perché oggi le politiche sociali sono l'effettivo specchio della democrazia. E la nostra libertà si fonda sul diritto ad una scelta libera e consapevole. L'Europa è il nostro orizzonte territoriale, nuovo spazio pubblico e sociale.

I limiti della politica economica e sociale europea¹

Negli ultimi anni l'immagine di un "reddito minimo" in Europa sembra aver fatto molta strada, essendo richiamata in molti documenti comunitari a carattere programmatico e di indirizzo (Raccomandazioni della Commissione o Risoluzioni del Parlamento Europeo), o più propriamente normativo (Carta di Nizza, Carta sociale europea, Carta dei lavoratori comunitari).

Durante la seconda Convenzione europea la proposta di formalizzare lo *ius existentiae* (nella forma della “garanzia dei mezzi” adeguati ad una vita dignitosa) non riuscì a imporsi; tuttavia esistono due linee di sviluppo istituzionale e giuridico lungo le quali comunque si è consolidata una pretesa in tal senso, in prospettiva giustiziabile e momento di orientamento delle politiche sociali dell’Ue.

La prima è rappresentata dalla *Lisbon agenda*, esito delle politiche europee dell’occupazione (Trattato di Amsterdam) nella Strategia Europea per l’Occupazione (*European Employment Strategy – Ees*) e dei processi connessi al cosiddetto metodo aperto di coordinamento (Omc). A partire dal 2000 i documenti comunitari pongono l’accento sul lavoro “di qualità” (*more, but better jobs*), sulle politiche attive a sostegno dei lavoratori, nel mercato del lavoro tramite la formazione permanente e continua (*Lifelong Learning*), la valorizzazione delle *capabilities* individuali, l’opera di indirizzo dei servizi pubblici per l’impiego, la protezione generalizzata dal rischio di disoccupazione e il mantenimento dei livelli di reddito nelle transazioni lavorative. Per quanto si mantenga una notevole ambiguità negli atti dell’Unione Europea tra l’adesione ad ideologie liberiste e ad istanze funzionaliste e tecnocratiche e la prospettiva invece di un allargamento della filosofia del garantismo in campo sociale ad aspetti non strettamente connessi ad un rapporto lavorativo in corso (come nel Rapporto Supiot, *Au-delà de l’emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, del 1999), il metodo aperto di coordinamento (Omc) riesce ad organizzare quantomeno un comune terreno di discussione e di confronto tra le diverse esperienze europee.

Questo lento e controverso processo ha subito una improvvisa e drastica accelerazione dopo l’elaborazione del tanto discusso *Green paper* (2006) sulla modernizzazione del diritto del lavoro, che ha provocato una straordinaria partecipazione (in genere con accenti critici) della società civile europea: da un lato si è riusciti a mettere la sordina alle proposte più discutibili dell’originario testo e dall’altro si è ottenuto di portare finalmente nel dicembre del 2007 all’approvazione unanime di alcuni principi comuni di *flexicurity* che contemplano il *reddito minimo* in modi ancora ambigui, ovvero caratterizzato a limiti temporali, prova dei mezzi e condizionabilità al non rifiuto di un offerta di lavoro.

Da quella data le politiche dell’occupazione dei singoli Stati (che vengono coordinate a livello europeo) dovranno indicare in che modo rispettano i principi comuni e comunque quali siano i percorsi che stanno seguendo per valorizzarli. Si deve notare che nel 2008 la Commissione europea si è fatta più decisa nello stigmatizzare i paesi che trasgredi-

scono platealmente alle indicazioni europee in materia di lotta all'esclusione sociale (il cui primo pilastro è la copertura universalistica dei bisogni vitali).

Su un piano più strettamente giuridico il reddito viene preso in considerazione come diritto sociale fondamentale, direttamente protetto e riconosciuto dall'Unione. Con le due Carte sociali europee, quella del Consiglio d'Europa e quella dei lavoratori comunitari del 1989 il diritto è esplicitamente formulato e come tale è ripreso dalla Carta di Nizza (art. 34). La formulazione del testo di Nizza è espressivamente non molto felice, ma il suo reale contenuto è piuttosto chiaro ed univoco. È stabilita una connessione strettissima con la dignità (principio architrave della Carta) e si aggiunge un'integrazione con il diritto all'assistenza. Il destino dell'articolo è legato al destino della Carta nel suo complesso, che il Trattato di Lisbona rende ufficialmente obbligatoria. Va sottolineata in realtà una applicazione consistente "anticipata" della Carta da parte delle Corti, ad ogni livello, d'Europa. Ora che il processo di ratifica del Trattato si è completato il *Bill of rights* diventerà molto più forte ed incisivo come strumento di tutela giuridica. Alcuni studiosi ritengono che con questo passaggio le legislazioni nazionali sarebbero sindacabili laddove non proteggono, quanto al loro contenuto essenziale, i diritti previsti dalla Carta. Per la Carta di Nizza il diritto è individuale e incondizionato e spetta ai cittadini e non ai soli "lavoratori", così come sono incondizionati i sostegni previsti per i disoccupati dalle convenzioni dell'Ilo (*International Labour Organization*). Comunque con l'art. 34 il *reddito di base* è già divenuto un diritto sociale fondamentale.

La situazione di crisi ha reso ancor più evidente la necessità sia di intervenire in modo più omogeneo e uniforme in tutti i paesi europei che di combattere il *social dumping*. L'obiettivo della coesione sociale a livello europeo è oramai un *refrain* molto comune nelle dichiarazioni contenute nei diversi Trattati esistenti.

Il dibattito europeo si muove, quindi, ancora una volta con un'idea di welfare all'interno della logica assistenziale, soprattutto se si considera che quest'anno è l'anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale. Rispetto a situazioni come quella italiana, si tratta di un passo in avanti significativo, anche se non ancora sufficiente. Un welfare moderno e innovativo (*commonfare*) non può limitarsi alla pura sfera assistenziale, demandando poi al mercato qualunque altro intervento di assicurazione sociale, secondo una logica privatistica e mercantile. L'introduzione di un *basic income* europeo richiede, invece, il passaggio da una logica assistenziale ad una logica di remunerazione. Chiedere garanzia di

reddito a livello individuale (non familiare) significa chiedere che venga remunerata quella parte di attività produttiva che oggi non viene riconosciuta all'attuale struttura contrattuale. In quanto remunerazione, deve per forza essere erogata senza alcuna condizione o obbligo comportamentale.

Tuttavia, fino ad oggi, le indicazioni europee sul piano delle politiche sociali, seppur positive e parzialmente innovative, sono state sempre demandate alla volontà degli stati membri.

Viene così a galla una dei vincoli principali che impediscono di attuare una riforma del welfare europea in grado di introdurre un *basic income* incondizionato: l'impossibilità di sviluppare una politica economica europea a centottanta gradi, libera dai ricatti e dai fronzoli degli stati nazionali. Al momento, esiste solo una politica monetaria europea. Non esiste una politica industriale e commerciale (nonostante l'80 per cento dell'interscambio estero dei paesi europei avvenga all'interno dell'Unione), né, men che meno, una politica fiscale. Ma soprattutto, non esiste un bilancio europeo che faccia da sostegno all'attivazione di una politica sociale europea. Da questo punto di vista, c'è un pauroso vuoto legislativo. Senza entrare nel merito del patto di stabilità, perché esso non viene applicato all'intera Europa come unione economica (e non solo monetaria), invece che ai singoli Stati nazionali (per di più con le differenziazioni di trattamento gerarchico che si sono manifestati negli ultimi anni in tempo di crisi)? Perché non esiste un bilancio pubblico europeo (ora più che mai impossibile alla luce di contribuzioni nazionali che non superano mediamente il 2 per cento del Pil)?

Solo con una volontà politica adeguata, in grado di far arretrare gli appetiti di autonomia nazionale nel campo della tassazione e della gestione della spesa pubblica si può effettivamente pensare ad un'unione europea in grado di essere innovativa e coraggiosa anche sul piano delle politiche sociali.

Note

* ANDREA FUMAGALLI, insegna Macroeconomia ed Economia Politica all'Università di Pavia e Modelli economici alternativi all'Università Bocconi di Milano. Tra le pubblicazioni: *Bioeconomia e capitalismo cognitivo* (Carocci, 2007), con Sandro Mezzadra da curato *Crisi dell'Economia globale* (ombre corte, 2009). Vice presidente dell'associazione Bin-Italia (*Basic Income Network*). Tra gli organizzatori della *MayDay* di Milano. Attivo nella rete *UniNomade*. Siti: www.euromayday.org; www.bin-italia.org.

1 In questo paragrafo, faccio eminentemente riferimento ai contributi di Giuseppe Bronzini.

Ecologia, energie, Europa della sostenibilità

*di Maurizio Gubbiotti**

In pochi anni il mondo è cambiato: fine dell'era industriale, fine del dopo-guerra e della guerra fredda, diffusione dell'informatizzazione, irruzione di Internet, fine dei comunismi, crisi dei socialismi, rinascita dei nazionalismi, conflitti etnici e religiosi, migrazioni di massa, nuove epidemie, passioni ecologiche, nascita delle organizzazioni non-governative, rullo compressore della globalizzazione neo-liberista. Innanzitutto i cambiamenti riguardano le conseguenze della globalizzazione a partire dalla preminenza che hanno i poteri economici rispetto alla politica; ciò comporta un'influenza smisurata sulla vita degli Stati, di istituzioni come il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale, l'Organizzazione mondiale del commercio e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che definiscono le politiche economiche e commerciali di gran parte degli Stati della terra, qualunque sia l'orientamento dei loro governanti. In diversi settori questa evoluzione ha aggravato i più diversi tipi di disuguaglianze. I ricchi, sia gli Stati che gli individui, sono diventati più ricchi, e i poveri sempre più poveri. La globalizzazione neoliberista che costituisce la caratteristica principale del mondo contemporaneo ha portato con sé una perdita di autonomia dei governi, l'onnipotenza dei mercati finanziari, l'attivismo delle mega-imprese, lo sviluppo di reti mafiose, la proliferazione dei paradisi fiscali, l'indebitamento dei Paesi del Sud, il saccheggio dell'ambiente.

Ed è a questo che va riferito un quadro mondiale dove un miliardo e 300 milioni di persone oggi vivono con meno di un dollaro al giorno, 2 miliardi e 400 milioni di persone vivono senza accesso ai servizi sanitari, un miliardo e 500 milioni di persone vivono senza accesso all'acqua potabile sana.

Secondo dati forniti dal Programma Ambiente delle Nazioni Unite,

risulta che intorno al 70 per cento dei circa cinque miliardi di ettari utilizzati in agricoltura in aree semi aride o in prossimità di deserti è già degradato e in gran parte soggetto a desertificazione. I continenti perdono, ogni cinque anni, 24 miliardi di tonnellate di superficie fertile ed il fenomeno non accenna a diminuire, anzi si aggrava. È un circolo vizioso: la povertà favorisce il degrado, il degrado produce povertà e quando anche il cambiamento del clima da conseguenza diviene fattore devastante, allora queste comunità sono costrette a cercare altrove delle terre in cui vivere. Ogni anno, come spiegano le Nazioni Unite, sei milioni di persone diventano profughi ambientali. In questo quadro diventa indispensabile l'apertura di una nuova stagione di cooperazione internazionale; questa deve essere capace di stabilire contatti e creare occasioni di incontro, per aprire canali di comunicazione e di ricerca, oltre a costruire reti di alleanze che valorizzino i saperi e le esperienze di tutti gli attori coinvolti, moltiplicando l'impatto dei processi di eco-sviluppo locali. Vanno ricercate alternative di sviluppo sostenibile che valorizzino le identità, creino benessere diffuso e durevole, garantiscano la tutela dei valori ambientali e dei sistemi di supporto alla vita. Tali scelte richiedono una maggiore integrazione delle politiche di cooperazione con quelle settoriali a livello nazionale, europeo e mondiale, come, ad esempio, le politiche agricole, energetiche e commerciali nonché le direttrici dello sviluppo economico. L'azione dei popoli dovrà essere capace di costruire un altro modello energetico equo e democratico, non più alimentato dai combustibili fossili e dal nucleare, ma basato sul risparmio dell'energia e sull'uso distribuito e sostenibile delle risorse rinnovabili quali sole, vento, biomasse, geotermia, mini idroelettrico e maree.

Il ruolo dell'Europa risulta strategico se vogliamo costruire una globalizzazione diversa anche a livello istituzionale, attraverso la costruzione di una politica europea all'insegna della pace, della solidarietà, della cooperazione. L'Europa sia per motivi storici, primo fra tutti il colonialismo, che per rapporti economici, è il primo partner commerciale dei paesi africani ed è un interlocutore privilegiato nel dialogo Nord-Sud, ma non per questo ha raggiunto posizioni autonome rispetto all'impostazione statunitense basata sulla richiesta indiscriminata di apertura dei mercati. L'Europa, oggi, è ancora al primo posto per i sussidi all'agricoltura, causa di *dumping*. Inoltre, il Trattato di Lisbona, le prospettive finanziarie dell'Unione europea (Ue) e i colloqui commerciali mondiali potrebbero avere un peso troppo forte sull'assetto e sull'impatto delle politiche e delle istituzioni europee, rischiando di marginalizzare o subordinare lo sviluppo ad un'agenda ristretta al commercio e alla sicurezza.

Serve invece un impegno dell'Ue per mantenere e rafforzare le politiche di sostegno allo sviluppo sostenibile tra le priorità della propria agenda. Con l'obiettivo di definire alcune chiare priorità per la cooperazione allo sviluppo, come la lotta alla povertà, il rispetto dei diritti umani, la difesa della democrazia e la sostenibilità, promuovendo al tempo stesso una coerenza politica sulle questioni del commercio, dell'agricoltura e della pesca. Nei prossimi prospetti finanziari serve un aumento degli stanziamenti europei per l'aiuto allo sviluppo, finalizzati alla lotta alla povertà, ai diritti umani e allo sviluppo sostenibile. Tale aiuto, efficiente ed efficace, deve rivolgersi a chi più ne ha bisogno e non, come avviene attualmente, con la destinazione di gran parte delle risorse dell'Ue ai paesi di medio reddito del "vicino estero", importanti per ragioni commerciali o per preoccupazioni migratorie. Vanno assicurati coordinamento, complementarità e coerenza fra gli aiuti degli Stati membri e dell'Ue, sviluppando una strategia pan-europa finalizzata al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio. Credo che i trasporti, l'energia e il nucleare siano i settori in cui l'Europa dovrà affrontare le sfide principali nei prossimi anni. Sono questi i settori che, globalmente, possono incidere maggiormente sia nella creazione dell'Europa politica che per la riconversione dell'Europa "fisica" verso lo sviluppo sostenibile ed equilibrato del continente.

Il quadro dei Paesi che già oggi fanno parte della Ue, di quelli che vi aderiranno e di quelli limitrofi è assai variegato. Ad Est esiste, per esempio, un sistema di trasporti pubblici esteso e capillare, pur nella sua arretratezza, che assorbe la stragrande maggioranza degli spostamenti delle persone e delle merci sia su scala urbana che nazionale. Ad Ovest, invece, prevale un sistema di mobilità diametralmente opposto. La rete dei trasporti su ferro e il trasporto pubblico locale sono decisamente più moderni ma in alcuni Paesi – tra questi senza dubbio l'Italia – le auto ed i Tir assorbono la quota più grande degli spostamenti.

Il miglioramento complessivo del sistema energetico europeo e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, la progressiva uscita dal nucleare (partendo ovviamente dalla dismissione degli impianti più vecchi e più a rischio), l'introduzione di un nuovo modello nel settore dei trasporti, la consistente riduzione delle emissioni inquinanti e dei gas serra, sono obiettivi alla portata dell'Europa. Obiettivi che possono portare benefici innegabili non solo all'ambiente, ma anche alla realizzazione di una economia più florida e duratura, al miglioramento delle condizioni sanitarie dei cittadini, alla qualità della vita. Le premesse per una radicale svolta in questa direzione ci sono, ma devono essere perseguite con de-

cisione dalla politica. Una parte considerevole della crescita delle emissioni, soprattutto nei Paesi più poveri, deriva dai processi di deforestazione e di cambiamento nell'uso del suolo, ma un'altra grande parte è diretta conseguenza di un incremento spropositato del trasporto su gomma, sia nei Paesi industrializzati che in quelli che oggi cominciano ad affacciarsi prepotentemente nel mercato dell'auto.

In Europa, nonostante la riduzione complessiva delle emissioni, non si è registrato un processo condiviso e omogeneo. La riduzione conseguita a livello europeo è dovuta essenzialmente al forte impegno di riduzione in Germania (-18 per cento tra il 1990 e il 2001, ottenuto almeno per la metà grazie alla ristrutturazione economica avvenuta nei Länder orientali) e in Gran Bretagna (-12 per cento). Una lieve riduzione (-3 per cento) è stata conseguita dalla Svezia e una stabilizzazione al livello del 1990 è stata registrata in Francia (grazie però alla crescita del nucleare) e in Danimarca. Negli altri Paesi si è invece registrata una crescita sostenuta delle emissioni. Spagna, Italia e Grecia sono i tre Paesi con l'aumento – in termini assoluti – più significativo.

Su scala mondiale le energie rinnovabili – costituite in primo luogo da biomassa commerciale e non (impiegata nei Paesi in via di sviluppo) e da idroelettrico – sono cresciute sostanzialmente allo stesso ritmo delle fonti fossili. Nei prossimi decenni è atteso un'ulteriore sostanziale aumento della domanda energetica. Quest'ultima, in assenza di politiche specifiche e di un cambiamento radicale nel sistema dei prezzi e delle risorse, rischia di essere ancora una volta trascinata dalle fonti fossili e sempre imperniata sul petrolio. Per tutte le fonti fossili (con la sola eccezione del nucleare, ritenuto quasi stabile in valori assoluti e in forte declino come quota del totale) è prevista una crescita che varia tra l'1,6 per cento annuo del carbone e il 2,8 per cento del gas naturale. Per le fonti rinnovabili è attesa una variazione positiva dell'1,9 per cento annuo, in linea con la tendenza complessiva di evoluzione dei consumi energetici. Per rendere più sostenibile lo sviluppo, attraverso una forte innovazione nei prodotti, nei processi produttivi, negli stili di vita e nella mobilità occorre implementare cinque linee d'azione: l'efficienza nell'uso delle risorse energetiche, dei processi e dei prodotti; lo sviluppo delle fonti rinnovabili; la conversione ambientale del parco termoelettrico tradizionale; la conversione del sistema della mobilità; l'incremento degli ecosistemi naturali in grado di trattenere la CO₂ e la gestione dei "meccanismi flessibili"¹.

L'Europa ha tutto l'interesse di porsi all'avanguardia della battaglia per un nuovo modello energetico sia perché è povera di risorse fossili,

sia perché generalmente è più attenta degli Stati Uniti ai bisogni sociali e agli obiettivi di tutela ambientale, essendo sollecitata ad un ripensamento sulle politiche energetiche anche da numerosi movimenti di massa.

Già oggi l'atteggiamento europeo rispetto a problemi quali il cambiamento climatico e la scarsità delle risorse è particolarmente attento, ma occorre andare oltre le pur importanti affermazioni. L'Unione europea potrebbe avere un'incidenza enorme sulla ricerca, sul mercato e sulle politiche dell'energia e dell'ambiente, se vi fossero gli strumenti politici per un indirizzo ed un controllo adeguato da parte dei cittadini. La società civile ha un ruolo al più consultivo e non necessariamente rappresentativo, mentre i gruppi di pressione industriali sono, nella pratica, in grado di imporsi nella formazione delle decisioni della Commissione e del Consiglio. Gli stessi governi, quando agiscono in seno al Consiglio, sono di fatto lontani dal controllo effettuato dai propri elettori, se non addirittura dalle proprie maggioranze parlamentari. In questo contesto le politiche energetiche, moderatamente ambientaliste, che sono state portate avanti negli ultimi anni si trovano sotto un pesantissimo attacco, sferrato il più lontano possibile dai luoghi rappresentativi diretti della democrazia. Lo sviluppo sostenibile, che nel 2001 era presentato come una scelta strategica che sulla carta doveva bilanciare la strategia di Lisbona, è oramai apertamente trattato come un costo che impedirebbe la crescita economica. Oggi è quindi fondamentale proporre e adottare una svolta radicale nelle politiche energetiche europee; è necessario sostenere una forte programmazione pubblica degli interventi in campo energetico, basata su criteri di trasparenza, sostenibilità ambientale e controllo democratico; fermare la privatizzazione e la liberalizzazione dei servizi d'interesse pubblico, in particolare dell'energia, e costruire una politica tariffaria che incentivi il risparmio energetico, internalizzi i costi sociali ed ambientali e finanzi la ricerca, lo sviluppo e la penetrazione delle tecnologie rinnovabili; raggiungere, nei tempi previsti e anche su base unilaterale, gli obiettivi di riduzione dei gas climalteranti stabiliti nel Protocollo di Kyoto, ed essere protagonisti del rilancio di un nuovo protocollo ancor più stringente e cogente, indipendentemente ed in alternativa alle ipotesi di utilizzo massiccio dei meccanismi flessibili e contro la "truffa" dei crediti di emissione, con l'orizzonte indicato dalla comunità scientifica mondiale di ridurre del 70 per cento le emissioni rispetto al 1970, impegnare i governi europei per una riduzione complessiva delle emissioni del 35 per cento entro il 2020 rispetto al 1990; costruire le condizioni per una fuoriuscita dal nucleare sia civile che militare, partendo dalla rimessa in discussione del trattato Euratom

del 1957 che favorisce l'industria nucleare a discapito dello sviluppo delle filiere delle energie rinnovabili. Per questo è necessario che il movimento estenda, rafforzi e metta in connessione le "reti" sviluppatesi in questi anni a partire dalle mobilitazioni contro il nucleare e per la difesa dei beni comuni, contro la privatizzazione dell'acqua, per città vivibili e senza traffico.

Lo sviluppo delle energie rinnovabili è iniziato con le crisi petrolifere degli anni Settanta, che ci hanno reso consapevoli del fatto che le risorse fossili non sono infinite. Da allora la questione energetica ha assunto una dimensione sempre più importante. L'uso del carbone e del petrolio chiaramente non corrisponde alle nuove esigenze di uno sviluppo "sostenibile". Queste fonti di energia hanno pesanti conseguenze per la qualità dell'aria e per la salute pubblica. Il dato energetico radicalmente nuovo del post-Kyoto, anche se tuttora indefinito, rende le energie sostenibili e non inquinanti una sfida notevole. L'obiettivo dichiarato della strategia energetica europea di raddoppiare la loro quota non è più un semplice auspicio, ma diventa una necessità.

Nel settore delle energie rinnovabili, le tecnologie legate alle diverse fonti hanno registrato molti progressi e il *know-how* europeo è uno dei migliori al mondo, grazie all'intensa attività di ricerca svolta in collegamento con l'industria. Nel periodo 1990-1998 quasi 800 milioni di euro sono stati consacrati nel bilancio comunitario a progetti di cooperazione tecnologica transfrontaliera legati alle energie rinnovabili. I progressi riguardano il rendimento dei macchinari di produzione e funzionamento in termini di potenza installata, costo del kilowattora fornito, applicazioni specifiche, soluzioni di stoccaggio, ecc. Al di là delle innovazioni tecniche, il sostegno europeo è stato consacrato alla realizzazione di progetti dimostrativi, particolarmente importanti per l'affermarsi di questo settore. Per imporsi su un mercato dove sono state a lungo ignorate e per convincere gli utenti potenziali, le energie rinnovabili devono dimostrare la loro "validità" in impianti pilota. È a questo livello, in applicazioni ben mirate, che si possono verificare la loro capacità di funzionamento e il loro interesse economico.

Vincere la battaglia delle energie rinnovabili presuppone un profondo cambiamento dell'approccio collettivo delle nostre società divoratrici di energia, basato sulla centralizzazione "tutto petrolio" o "tutto nucleare". Le risorse sostenibili sono invece disponibili soltanto su scala locale e, data la loro natura "fluttuante", devono essere combinate con altre fonti. La gratuità della maggior parte di queste risorse e il loro uso decentrato sono una garanzia di indipendenza energetica sia per le co-

munità locali che alimentano che su scala europea. Siccome la loro potenza è limitata, gli investimenti iniziali per sfruttare queste energie sono lunghi da ammortizzare e i costi di manutenzione elevati. Esse potranno quindi svilupparsi soltanto attraverso l'integrazione nella vasta rete della distribuzione di elettricità convenzionale, cosa che permetterebbe di assorbire l'eccedenza di produzione delle unità autonome e di compensare i cali di produzione legati alle fluttuazioni dei fenomeni naturali sfruttati per la produzione di energia. I progetti svolti nell'ambito dei programmi europei hanno l'obiettivo di rimuovere questi ostacoli.

Le prestazioni dei macchinari sono sempre più elevate e le tecnologie continuano a progredire. I ricercatori sono impegnati a migliorare il rendimento degli strumenti per sfruttare le varie risorse rinnovabili: turbine, collettori, sistemi di autoregolazione, mezzi di stoccaggio, soluzioni per gli inconvenienti ambientali. L'integrazione delle energie rinnovabili a tutti i livelli possibili del consumo in Europa, in ambiente urbano o nelle regioni periferiche, nelle abitazioni, nell'industria o nei servizi, è oggi una grande priorità dei programmi europei. Si tratta di un fattore decisivo per aprire maggiormente e rendere più dinamico questo mercato che annovera già numerose piccole e medie imprese e può offrire numerosi sbocchi occupazionali.

In testa alle rinnovabili europee attualmente sfruttate, l'energia idraulica fluviale assicura il 13 per cento della produzione di elettricità dell'Unione. A parte lo sviluppo di microcentrali fluviali, rispondenti a situazioni specifiche, il campo di ricerca più interessante oggi è quello dell'energia idraulica marina (onde e maree). L'energia eolica viene al secondo posto, con un parco installato prossimo ad una potenza totale di quattromila megawatt (Mw). Alcuni siti sono dotati di impianti di dimensioni molto grandi, in particolare lungo le coste del Mare del Nord e del Mediterraneo. Grazie ad intense ricerche nei settori dell'aerodinamica e della meccanica, sono stati compiuti notevoli progressi tecnici e il costo del kilowattora è diventato molto competitivo. Lo sviluppo di potenti centrali eoliche su piattaforme *offshore* apre prospettive promettenti per questo settore. Incoraggiate dai buoni risultati già registrati in vari impianti in tutta Europa, le ricerche continuano per migliorare ulteriormente le prestazioni operative dell'energia solare fotovoltaica e termica. Un'applicazione che sembra destinata ad avere grande successo consiste nell'integrazione più sistematica degli elementi di captazione negli edifici.

È infine largamente riconosciuto che la riduzione delle emissioni di CO₂ in atmosfera necessaria al rispetto dei protocolli di Kyoto non potrà

essere realizzata da meccanismi di mercato, ma dovrà essere guidata da politiche di intervento pubblico; di fronte all'evidente inefficienza della gestione privata e liberalizzata dei servizi energetici, è necessario riaffermare che l'energia è un "bene comune naturale" e che l'accesso all'energia è da considerarsi un diritto umano e sociale che deve essere garantito a tutti gli abitanti del pianeta. L'intero ciclo di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia va sottoposto al controllo pubblico. Si pone quindi il problema di fermare il processo di privatizzazione laddove non si è ancora concluso, e di porre al centro del dibattito una prospettiva di ri-pubblicizzazione delle aziende energetiche. Non dobbiamo cercare la ricostruzione dei monopoli statali, ma l'elaborazione e la costruzione di un sistema pubblico partecipato di gestione dell'energia, con il quale le comunità siano in grado di intervenire direttamente sulle scelte energetiche. Solo in questo modo la gestione del sistema energetico potrà essere fondata su criteri di equità sociale, di tutela dell'ambiente e degli equilibri del clima.

La gestione dei servizi connessi a questo bene fondamentale deve avvenire secondo politiche pubbliche e con forme di partecipazione diretta che contrastino forme privatistiche e di mercato che tendano a limitarne l'accesso secondo criteri di pura mercificazione a danno di tutti gli esseri viventi e dell'ecosistema in cui viviamo.

Il miglioramento dell'efficienza energetica, oltre ad essere indispensabile per passare ad un sistema energetico alimentato da fonti rinnovabili può garantire, a parità di servizi resi, bollette più "leggere" e può inoltre favorire l'innovazione tecnologica con ricadute importanti anche in termini occupazionali. Per fare ciò bisogna non solo che sia data rapida e piena attuazione alle direttive comunitarie sul risparmio energetico, ma che la questione ambientale, energetica e della sostenibilità raccolga un'attenzione fondamentale, nel tentativo di realizzare finalmente una politica per l'ambiente davvero unica, europea, federale.

Riferimenti bibliografici

- Florentin Krause, *La risorsa efficienza*, rapporto commissionato dall'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale, Roma 1999.
- Andrea Cocco, Katuscia Eroe, Gabriele Nanni ed Edoardo Zanchini (a cura di), *Comuni rinnovabili 2009*, rapporto di Legambiente con il contributo della Gestore Servizi Elettrici.
- Katuscia Eroe, Gianluca Della Campa, Rodolfo Pasinetti, Gualtiero Rondena ed Edoardo Zanchini (a cura di), *2° Rapporto sulle energie rinnovabili*, rapporto di Legambiente, 2007.
- Duccio Bianchi e Edoardo Zanchini (a cura di), *Rapporto Ambiente Italia 2010. Le sfide ambientali nelle regioni ambientali*, rapporto di Legambiente e Istituto Ambiente Italia, Edizioni Ambiente, 2010.

MAURIZIO GUBBIOTTI

107

Lucia Venturi (a cura di), *Ti ricordi Chernobyl?*, Infinito Edizioni, Roma 2006.
Roberto Bosio, Alberto Zoratti, *Fermiamo Mr. Burns*, Arianna Editrice, Bologna 2008.

Nota

- * MAURIZIO GUBBIOTTI, giornalista ambientale. Coordinatore della segreteria nazionale di Legambiente. Ne dirige il dipartimento internazionale partecipando ai Social Forum europei e mondiali e a conferenze ambientali internazionali. Ha collaborato con "Dire Ambiente", "Il Salvagente", "La Nuova Ecologia", "Sapere", "Donna Moderna", "il Manifesto", "Repubblica" e "l'Unità". Tra le pubblicazioni recenti *Rapporto dei Diritti Globali* (Ediesse, 2009). Sito: www.legambiente.it.
- 1 I meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto permettono ai Paesi industrializzati di attuare una parte dei loro impegni attraverso la realizzazione di progetti di protezione del clima in paesi esterni e tramite il commercio dei diritti di emissione.

L'Europa e i diritti degli altri

di Deborah Lucchetti*

“Mi sento così male e stanca dopo un giorno di lavoro che non vorrei più lavorare il giorno successivo. Ma la fame non mi permette di pensare al malessere, il pensiero di vivere con la pancia vuota annulla tutti gli altri pensieri. Noi lavoriamo per salvare noi stessi dalla fame”¹. A parlare è una donna lavoratrice di una fabbrica tessile del Bangladesh che fornisce Wal-Mart e Carrefour, una donna fra i tanti milioni di invisibili che consentono ogni giorno alla macchina produttiva globale di non fermarsi; quello che produce insieme a cento milioni di lavoratori asiatici impiegati del settore tessile, serve direttamente i nostri scaffali e probabilmente non lo potrà mai indossare; produce per il mercato europeo, per le imprese europee, per i consumatori europei.

In questa frase che è testimonianza non di un triste destino individuale ma di una storia sociale di classe che riguarda milioni di donne, uomini e minori nel mondo, si racchiude tutta la pesante contraddizione che attanaglia il nostro Vecchio continente, proteso e conteso tra una visione di un'Europa democratica basata sui diritti umani fondamentali universali e una invece sbilanciata verso un'Europa di mercato piegata agli interessi delle grandi imprese.

Secondo una recente ricerca² condotta negli Stati Uniti su 2.508 imprese, una minoranza di imprese pari al 28 per cento (di cui il 45 per cento appartenente al mondo delle grandi) ha adottato politiche per i diritti umani e del lavoro mentre solo il 15 per cento ha prodotto un vero e proprio codice di condotta per i propri fornitori. In Europa il dato aumenta visto che il 43 per cento delle imprese hanno politiche in materia di responsabilità sociale contro il 23 per cento degli Stati Uniti; ma le percentuali scendono sotto il 6 per cento quando si tratta di valutare i contenuti e l'efficacia di tali politiche, per esempio attraverso l'adozio-

DEBORAH LUCCHETTI

109

ne delle Convenzioni OIL³ e l'utilizzo di sistemi di monitoraggio e concreta applicazione degli standard lungo l'intera filiera produttiva. Osservando meglio, ci si rende conto che la prevalenza delle imprese che adottano politiche di protezione dei diritti umani e del lavoro sono quelle operanti in settori molto esposti agli abusi o molto presenti nei mercati di largo consumo; segno di quali meccanismi spingono le multinazionali ad occuparsi dell'impatto sui diritti umani della loro produzione.

Dieci anni di politiche liberiste applicate al commercio internazionale hanno favorito una ristrutturazione dei mercati e delle imprese che ha portato ad una nuova geografia globale. L'abbattimento progressivo delle barriere tariffarie e non-tariffarie promosso dall'Organizzazione Mondiale del Commercio ha fertilizzato il terreno per la massima circolazione delle merci e dei capitali su un pianeta piatto, concepito come una grande piattaforma infra-strutturale finalizzata ad accaparrare risorse, trasformarle e distribuirle secondo logiche di crescente concentrazione e profitto.

Quando sentiamo parlare di abbattimento di barriere al commercio, dobbiamo prestare attenzione alla sostanza che si cela dietro ai tecnicismi burocratici che mettono sullo stesso piano i dazi e le architetture legislative sociali e ambientali dei paesi sovrani, uniti nel loro destino quali fattori di ostacolo al libero commercio. La "*Global Europe*", cioè l'agenda europea sul commercio pensata per aumentare la competitività delle imprese europee all'estero, ha ben poco a che fare con la Strategia di Lisbona, della quale pare avere mantenuto solo uno dei tre pilastri; il vero volto dell'agenda commerciale, come sostengono autorevoli campagne e ong⁴, è quello di garantire alle imprese europee l'accesso alle materie prime a livello mondiale attraverso l'apertura di nuovi mercati benedetti da accordi di libero scambio, facendo bene attenzione a non produrre alcun tipo di regolazione che le possa ostacolare. In questo quadro di liberalizzazione spinta dei mercati internazionali, le imprese hanno ridisegnato l'organizzazione internazionale del lavoro, ristrutturando intere filiere produttive su scala globale, per beneficiare delle appetitose condizioni rese disponibili dall'apertura dei mercati: disponibilità di manodopera flessibile, scarsamente professionalizzata, spesso femminile e infantile e protagonista di fenomeni migratori consistenti che hanno portato all'abbandono ingente delle campagne per ingrossare le periferie urbane delle metropoli industrializzate; disponibilità di migliaia di zone franche per l'esportazione (EPZ e affini) che rappresentano più di un milione di lavoratori⁵ e note per la soppressione dei diritti sindacali, le dure condizioni di lavoro in materia di salario, diritti, salute

e sicurezza, straordinario, per i forti vantaggi fiscali offerti agli investitori esteri; la possibilità di trattenere *in-house* le funzioni aziendali strategiche e più remunerative (ricerca e sviluppo, marketing e distribuzione) mentre si affidano le funzioni produttive a milioni di lavoratrici e lavoratori impiegati presso fornitori e sub-fornitori situati in paesi extraeuropei dove sono fortemente ostacolati i diritti sindacali e i diritti umani e dove i governi, spesso corrotti e compiacenti⁶, sono disponibili a qualunque apertura pur di poter attrarre investimenti esteri (Ide). Solo nel settore tessile, cento milioni di lavoratori e di lavoratrici producono in Asia il 60 per cento dell'abbigliamento globale⁷, mentre vivono in condizioni di povertà e sfruttamento endemico. L'attuale crisi di sistema, che sta scuotendo tutte le economie del pianeta, porta con sé il totale fallimento di un'idea di sviluppo basato sullo sfruttamento illimitato delle risorse umane e ambientali alla base dello smembramento dell'invenzione socio-politica più avanzata del Novecento: il progetto di coesione sociale e di welfare maturato proprio in Europa, fondato su un patto sociale e intergenerazionale in cui gli Stati erano soggetti attivi dell'economia. L'idea di un'economia di mercato libera e priva di controllo ascrivibile ad una concezione estensiva che applica a tutti campi dello scibile umano l'approccio razionale dell'*homo oeconomicus*⁸ ha sostituito quella "embedded" di cui parlava Polanyi⁹, ricordandoci la necessità funzionale di inserire il mercato e l'economia in un contesto di relazioni sociali, norme e cultura. Di fronte alle sirene della globalizzazione selvaggia rappresentate dal *Washington Consensus*, l'Europa ha ceduto sotto le pressioni crescenti delle lobby industriali che hanno letteralmente "assediato" le stanze decisionali del Parlamento Europeo con quindicimila lobbisti¹⁰ impegnati a promuovere gli interessi privati del grande business. Nonostante il tentativo di istituire un registro pubblico su tale attività da parte della Commissione Europea, autorevoli organizzazioni della società civile fanno notare che permangono forti criticità, che consentono troppe scappatoie alle imprese e impediscono ai cittadini europei l'accesso a informazioni fondamentali per valutare il grado di influenza del mondo industriale sulla democrazia economica e la coerenza sociale delle politiche europee¹¹. A testimoniare il grado di sofferenza umana generato da un modello di business aggressivo e reticente, giungono i dati relativi ai casi di violazione delle Linee Guida Ocse per le imprese multinazionali nel periodo 2001-2009¹², la punta dell'iceberg. Nei 143 casi denunciati dalle ong ai Punti di Contatto Nazionali¹³, sono riscontrabili 73 violazioni dei diritti umani lungo la filiera produttiva, 47 violazioni in campo ambientale, 29 violazioni delle relazioni industriali,

3 violazioni in merito alla trasparenza, 76 violazioni per corruzione, 7 violazioni in materia fiscale. Tanto per dare nomi e cognomi a questi numeri, troviamo nella lista nera delle imprese europee il caso della tedesca Neumann Kaffee Gruppe, che secondo il Wake Up and Fight for your Rights, Madudu Group ha fatto cacciare dall'esercito più di duemila persone in Uganda, per poter coltivare caffè per l'esportazione mentre i cittadini ugandesi espropriati sono rimasti senza terra e mezzi di sussistenza. L'olandese SHV Holdings invece ha costituito una *joint venture* con la Pakistani House of Habib la quale ha causato violazioni come l'esproprio e l'uso illegale di terre, il degrado ambientale e abusi in materia di diritti umani, secondo quanto denunciato dallo Shehri-Citizens for a Better Environment. La Shell Capsa (sussidiaria della Royal Dutch Shell), impegnata nel trasporto, la distribuzione e la vendita di derivati del petrolio, prodotti chimici e gas, possiede invece molte imprese in Argentina; secondo Citizen Forum of Participation for Justice and Human Rights e Friends of the Earth Argentina, la Shell Capsa ha ignorato le politiche pubbliche del governo argentino in materia di sviluppo sostenibile, ha violato la legge nazionale e ha messo in pericolo la salute di centinaia di residenti provenienti da un'area socio-economica vulnerabile, intossicandoli per decenni con fumi tossici da raffineria¹⁴. Potremmo proseguire a lungo, ma soffermiamoci ad analizzare cosa hanno in comune questi casi. Innanzitutto si tratta di imprese europee, impegnate con le loro attività produttive in aree extraeuropee difficili e vulnerabili; hanno tutte siti patinati con settori dedicati alla RSI¹⁵ apparentemente molto convincenti; si parla di valori, visioni, impegno per la sostenibilità sociale e l'ambiente senza alcuna traccia dei volti e delle storie dei contadini espropriati delle loro terre in Uganda, del degrado sociale e ambientale lasciato in Pakistan, dei danni alla salute procurati ai residenti di *Villa Inflamable* in Argentina¹⁶. Nei siti accurati e carichi di impegni generosi, scompaiono senza lasciare traccia gli impatti negativi delle attività economiche che minacciano quotidianamente lavoratori e lavoratrici, comunità ed ecosistemi ovunque nel mondo. Secondo il rapporto presentato alla Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite¹⁷ dal Prof. John Ruggie¹⁸, le industrie in cui si verificano più spesso violazioni sono quella estrattiva, quella alimentare, dell'abbigliamento, delle calzature e del settore elettronico; sui sessantacinque casi analizzati le violazioni riguardano in maggioranza i diritti dei lavoratori, gli abusi nei confronti delle comunità locali e l'ambiente e si compiono lungo l'intera filiera produttiva. Filiera che, grazie alla ristrutturazione globale del lavoro e della produzione, si snoda in diversi paesi a rischio

mentre conserva saldamente la testa e i luoghi decisionali nei paesi più ricchi e prevalentemente occidentali, nonostante lo sviluppo di grandi imprese verticali nelle economie emergenti.

Forse guidate dalla cultura della sindrome di *nimby* che orienta le popolazioni dei paesi democratici a rifiutare ed opporsi ad opere dannose per i loro territori (anche se non sempre in una prospettiva solidaristica), le grandi imprese europee e internazionali dimostrano un'attitudine alle scorciatoie e preferiscono far pagare ad altri e alle generazioni future le esternalità negative causate dalle loro produzioni. Una doppia morale, per cui è possibile professarsi socialmente responsabili e magari attivi sostenitori di svariate forme di filantropia mentre si ignorano o si favoriscono comportamenti aziendali che sarebbero banditi nei paesi di origine. Gli effetti combinati della crisi e della ristrutturazione delle imprese però non si sono fatti attendere, visto che l'Ocse prevede nell'area entro il 2010 un aumento della disoccupazione dell'80 per cento pari a quaranta milioni di disoccupati¹⁹; come nel principio dei vasi comunicanti, non è pensabile rifornirsi di manodopera a basso costo in giro per il pianeta senza abbassare il livello delle protezioni sociali nei paesi avanzati e prima o poi tutti pagano il prezzo di uno sviluppo insostenibile. In un'economia fondata su strutture economiche globali, è aumentata la produzione di beni e servizi da parte delle 79.000 imprese transnazionali operanti e delle 790.000 affiliate estere, con un livello di Investimenti diretti esteri (Ide) che ha superato i quindici trilioni di dollari nel 2007. Secondo l'UNCTAD²⁰, il fatturato complessivo delle transnazionali nel 2007 è stimato intorno a 31 trilioni di dollari con un valore aggiunto delle affiliate estere che vale l'11 per cento del Pil globale e 82 milioni di dipendenti²¹; una massa di scambi e attività economiche gigantesche, non sottoposte ad un sistema efficace di regolazione e controllo. Lo sviluppo di forme di autoregolazione etica, tecnicamente chiamate *soft law* per il loro significato volontario e non vincolante, ha tentato negli ultimi vent'anni di colmare lo iato normativo venutosi a creare con il nuovo ordine mondiale votato al libero mercato e alla massima riduzione del ruolo pubblico nel governo dell'economia; codici di condotta, certificazioni sociali e ambientali, carte etiche, iniziative *multistakeholder* sono via via proliferate venendo in soccorso ad una opinione pubblica sempre più disorientata dall'opacità della storia dei prodotti che acquistava e che non davano più le (presunte) garanzie di rispetto delle leggi e dei diritti cui si era abituati quando ancora si consumava dove si produceva e gli Stati avevano un ruolo centrale nel mantenimento del welfare basato su un patto redistributivo e intergenerazionale. La *soft*

law è venuta in soccorso anche alle stesse imprese che, mentre si trovavano a beneficiare di una libertà di azione svincolata dai lacci normativi ancora vigenti a livello nazionale, hanno cominciato a fronteggiare una nuova formula di controllo democratico, fatta di reti di organizzazioni della società civile, di difensori dei diritti umani, di sindacati emergenti che oltrepassava anch'essa i confini degli stati per chiedere conto dei loro comportamenti all'estero. Come spesso accade, la vacanza normativa derivante da un riassetto dei rapporti di forza nella società genera fasi transitorie conflittuali, che rimettono in gioco forze e sociali trasformatrici. Se da una parte l'adozione di sistemi volontari ha favorito l'apertura di un confronto reale sul controllo etico delle catene di fornitura, dall'altra essa ha portato a scarsissimi risultati per quanto riguarda la rimozione delle cause strutturali che consentono il perpetrarsi di situazioni di sfruttamento incontrollato delle persone e della biosfera. Come riconosciuto dai più attenti osservatori e analisti delle relazioni esistenti tra la tutela dei diritti umani e le attività economiche delle imprese²², i sistemi volontari falliscono nell'incrementare efficacemente l'applicazione del diritto alla libera associazione sindacale, alla contrattazione collettiva, al salario dignitoso, alla stipula di contratti stabili e sicuri. Senza affrontare questi nodi, senza cioè individuare e rimuovere le cause strutturali che continuano ad ostacolare il reale rafforzamento dei lavoratori e delle lavoratrici impegnati nelle fabbriche del pianeta, qualunque tipo d'iniziativa volontaria sarà la foglia di fico utile a placare le coscienze e mantenere lo status-quo per cui ciò che è lontano dagli occhi, è lontano dal cuore. Certamente è innegabile la volontà realmente costruttiva di molti imprenditori che stanno seriamente tentando di promuovere un modello d'impresa meno coincidente con i soli interessi degli azionisti e più dialogante con gli interessi dei diversi *stakeholders*; sono gli stessi imprenditori che trarrebbero giovamento da un sistema di regole vincolante che sanziona i peggiori, perché essi stessi in un mercato dove la moneta cattiva scaccia quella buona, rischiano di perdere. Sarebbe utile ripartire dal concetto di diritti umani fondamentali e vivificarne il senso quale principio orientativo che mai come oggi occorre porre al centro dell'agenda europea e globale. I diritti umani, *storici* in quanto frutto di una grande stagione di conflittualità sociale che li ha conquistati a duro prezzo, *fondamentali* in quanto originari e fondativi rispetto alle classi di doveri che ne conseguono a loro garanzia, *universali* in quanto soggettivi e validi per tutti e tutte, nascono proprio nel laboratorio storico e sociale europeo e sono diventati pilastro per tutte le costituzioni democratiche del mondo.

L'Europa recente tuttavia, di fronte alle aporie normative prodotte dai processi di globalizzazione, ha messo in campo politiche contrastanti. Sin dalla pubblicazione Libro Verde sulla RSI del 2001 e fino all'ultimo Rapporto Howitt del 2007²³ abbiamo assistito ad un duello formale tra Parlamento e Commissione Europea, giocato a colpi di risoluzioni anche molto contrastanti; esse risentono rispettivamente della spinta più avanzata maturata in ambito internazionale anche grazie al lavoro precursore della Sottocommissione Onu ai Diritti Umani²⁴ e di quella più conservatrice perfettamente in sintonia con l'agenda della *Global Europe*. Di particolare rilievo è sicuramente il percorso di analisi e proposta maturato all'interno del mandato affidato al Prof. Ruggie in ambito Nazioni Unite conosciuto anche come *Ruggie Process*; nel rapporto presentato al Consiglio dei Diritti Umani nel 2008, che costituisce il culmine del lavoro di ricerca condotto in quattro anni e due mandati²⁵, si delineano il quadro di riferimento e gli indirizzi politici che dovrebbero essere adottati per risolvere le criticità strutturali che rendono oggi impossibile il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese. Finalmente si afferma che senza un rinnovato ruolo politico dei governi a regolazione dell'economia e responsabilità specifiche in capo ai soggetti privati che operano nel mercato, nessun intervento potrà essere efficace. Ricollegandoci al tema della centralità dei diritti umani fondamentali universali quale tema guida della possibile agenda di un'Europa innanzitutto sociale e politica, potremmo dire che il Rapporto Ruggie riporta alla ribalta la questione dirimente del rapporto tra i diritti fondamentali e le loro garanzie; nel dibattito politologico contemporaneo, a chi sostiene che un diritto non garantito non è un diritto reale, mettendo quindi in discussione alla radice la possibilità stessa di internazionalizzare i diritti fondamentali e di costituzionalizzare quelli sociali, si contrappone una visione che identifica l'assenza di garanzie non come una negazione dell'esistenza stessa dei diritti fondamentali ma come antinomie e lacune da colmare sul piano giuridico, per evitare di lasciare i diritti sulla carta²⁶. Esattamente la prospettiva illuminata da Ruggie, quando denuncia il vuoto governativo venutosi a creare, alla base della disgregazione dei diritti sociali e ambientali lungo le filiere produttive. Il rapporto evidenzia i tre principi guida che dovrebbero orientare le politiche del settore pubblico e di quello privato a livello globale: 1) il dovere degli Stati di proteggere gli individui dalle violazioni esercitate da soggetti privati; 2) il dovere delle imprese di rispettare i diritti umani e di valutare preventivamente l'impatto delle loro operazioni; 3) l'accesso a meccanismi che garantiscano il risarcimento alle vittime degli abusi. Si tratta di principi

DEBORAH LUCCHETTI

115

molto rilevanti per l'avanzamento di una cultura mondiale dei diritti che l'Europa dovrebbe sposare e promuovere per prima, informando e armonizzando le sue politiche interne e internazionali in modo da eliminare quelle antinomie alla base della divaricazione tra Europa sociale ed Europa economica. L'inconsistenza e l'ipocrisia dell'attuale approccio europeo in materia di commercio e diritti umani è l'ostacolo principale a convincere gli altri paesi che occorre rispettare gli standard internazionali, visto che la politica delle clausole sociali rischia ancora una volta di pesare sui più deboli senza intaccare le responsabilità originarie. La società civile europea ha elaborato proposte forti, in coerenza con l'idea di un'Europa politica avanzata²⁷ per riportare il mercato sotto il controllo democratico e pubblico; in sintesi occorre ripartire dal nuovo principio di responsabilità applicata alle transnazionali europee, che dovranno essere ritenute responsabili degli effetti negativi provocati dalle imprese controllate secondo l'estensione del concetto di sfera di responsabilità; accanto a questo andrà stabilito il cosiddetto "duty of care", cioè la responsabilità delle società capogruppo per le violazioni derivanti dalla mancata identificazione del rischio sociale e ambientale lungo l'intera filiera produttiva e dalla mancata assunzione di misure preventive. Le grandi imprese dovranno produrre un rapporto sociale e ambientale obbligatorio e pubblico²⁸, che le renda monitorabili da cittadini e istituzioni, in virtù dei principi di *accountability* e trasparenza. Le vittime potranno denunciare le violazioni subite in qualunque paese extra-europeo presso le corti degli Stati membri e le imprese dovranno essere sottoposte a sanzioni amministrative e penali per gli abusi commessi nella loro sfera di influenza. Il lavoro dignitoso diventerà allora un diritto fondamentale universale reale indipendentemente dal paese di nascita e potrà contribuire a riportare in equilibrio l'economia dell'inganno alla base della crisi strutturale e sistemica che produce sottosviluppo, infelicità e ingiustizia per miliardi di persone nel mondo.

L'Europa 2.0 dovrà farsi portatrice di una nuova idea di *governance* globale a partire dal totale rinnovamento degli organismi internazionali e delle loro funzioni, affinché sia ristabilito il primato della società sull'economia.

Note

- * DEBORAH LUCCHETTI, esperta di lavoro e diritti umani, globalizzazione e commercio equo. Presidente di *Fair*. Coordinatrice della Campagna Abiti Puliti, sezione italiana della *Clean Clothes Campaign*, coalizione internazionale di oltre 250 organizzazioni che promuove i diritti del lavoro nell'industria tessile globale. Partecipa alla *Rete Lilliput* e prepara il con-

- trovertice del G8 del 2001. Ha pubblicato *I vestiti nuovi del consumatore* (Altreconomia, 2010). Siti: www.abitipuliti.org.
- 1 Clean Clothes Campaign, "Cashing In. Giants retailers, purchasing practices, and working conditions in the garment industry", 2008, p. 6.
 - 2 Harvard Law School Pensions Project and Asset 4, *Benchmarking Corporate Policies on Labor and Human Rights in Global Supply Chains*, 2009.
 - 3 Organizzazione Internazionale del Lavoro.
 - 4 Si veda l'autorevole elaborazione del network Seattle to Brussels <http://www.s2bnetwork.org/>
 - 5 Si veda <http://www.ituc-csi.org/spip.php?article1335>.
 - 6 Transparency International, *Bribe payers index*, 2008.
 - 7 Campagna Abiti Puliti, *Un salario a difesa di tutti*, 2009.
 - 8 Si fa qui riferimento al *rational choice approach*.
 - 9 Karl Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1974.
 - 10 Dato rilevato da *Corporate Europe Observatory* su <http://www.corporateeurope.org/>.
 - 11 Si veda articolo Ceo, *Commission review of register brings minor improvements but fails to fix fundamental flaws*, scaricabile da <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/news/2009/10/28/lobby-register-review-fails-fix-flaws>.
 - 12 Oecd Watch, *Quarterly Case Update Autumn 2009*, scaricabile da http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3225/view.
 - 13 Dal sito del Ministero dello Sviluppo Economico italiano <http://www.pcnilia.it/> "Il PCN è l'organo competente a divulgare le Linee Guida, fornire informazioni agli interessati, assicurare il rispetto delle Linee Guida e agevolare il dialogo e la collaborazione tra istituzioni nazionali e internazionali, mondo economico e società civile".
 - 14 Oecd Watch, *Quarterly Case Update Autumn 2009* scaricabile da http://oecdwatch.org/publications-en/Publication_3225/view.
 - 15 Responsabilità Sociale di Impresa.
 - 16 Si vedano i siti <http://www.nkg.net/corporatesocialresponsibility>; <http://www.shv.nl/index.php?id=10>; <http://www.shell.com/>.
 - 17 *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts*, A/HRC/4/035, 2007.
 - 18 J. Ruggie è il Rappresentante Speciale per le questioni riguardanti i diritti dell'Uomo, le società transnazionali e altre imprese commerciali nominato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite in ottemperanza alla risoluzione E/CN.4/2005/L.87. Il rapporto è stato presentato dopo due anni di analisi delle disposizioni esistenti in materia di imprese e diritti umani e dei meccanismi volontari come i codici di condotta.
 - 19 Oecd, *Labour and Employment Ministerial: Tackling the Jobs Crisis*, 2009, http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_21571361_43235365_43329232_1_1_1_1,00.html.
 - 20 *United Nations Conference on Trade and Development*.
 - 21 Uctad, *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*.
 - 22 Si vedano gli studi di impatto sull'applicazione dei codici dell'*Ethical Trade Initiative* <http://www.ethicaltrade.org/> e il rapporto *Looking for a Quick Fix* della *Clean Clothes Campaign* scaricabile da <http://www.cleanclothes.org/resources/ccc/7-resources/1166-looking-for-a-quick-fix>.
 - 23 Si fa qui riferimento al Libro Verde della Commissione Europea "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese" del 2001 che ha dato il via al dibattito europeo in materia di Rsi e al Rapporto Howitt adottato da Parlamento Europeo il 13 marzo 2007; rappresentano l'evoluzione del dibattito e le differenti posizioni in gioco tra Commissione e Parlamento.
 - 24 Si fa qui riferimento alle "Norme delle Nazioni Unite sulla Responsabilità delle Imprese Transnazionali ed Altre Imprese Riguardo ai Diritti Umani" adottate nel 2003 dalla Sotto-

DEBORAH LUCCHETTI

117

- commissione dell'Onu per la Protezione dei Diritti Umani di seguito arenatesi dal punto di vista operativo.
- 25 Srsq, "*Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*", A/HRC/8/5, 2008.
 - 26 Luigi Ferrajoli, *Diritti Fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari 2002.
 - 27 Si veda l'elaborazione dell'*European Coalition on Corporate Justice* (Eccj, in <http://www.corporatejustice.org/>) frutto di un lungo percorso di consultazione con esperti e organizzazioni impegnate nella difesa dei diritti umani e del lavoro.
 - 28 I contenuti di un rapporto sociale e ambientale devono basarsi su standard elevati, chiari, comparabili e trasparenti; di particolare rilevanza è la pubblicazione dell'elenco dei fornitori e dei paesi di produzione.

Per un'Europa aperta a tutti i residenti

di Paul Oriol*

I principi dell'Unione europea (Ue) sono chiari. Nel suo preambolo la Carta dei diritti fondamentali afferma: "L'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". E, infatti, la Carta enumera una serie di diritti che riconosce a tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione.

Purtroppo, legando la cittadinanza dell'Unione alla nazionalità di uno degli Stati membri, la Carta esclude oltre venti milioni di persone – di non persone? – dalla cittadinanza comunitaria. Riprendendo la definizione del Trattato di Maastricht si può dividere la popolazione che vive su uno stesso territorio in "caste" con diritti differenti:

- i cittadini "nazionali" che vivono sul loro territorio nazionale (tedeschi in Germania, italiani in Italia, ecc.) hanno il diritto di voto e di eleggibilità per tutte le elezioni;
- i cittadini dell'Unione che vivono in un paese membro diverso dal loro hanno il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali ed europee alle stesse condizioni (o quasi) dei cittadini nazionali;
- i cittadini di Stati terzi hanno o non hanno il diritto di voto alle elezioni municipali o locali, con o senza eleggibilità, in funzione della legislazione propria dello Stato di residenza;
- i clandestini, infine, sono esclusi da tutti questi diritti in tutti gli Stati membri.

L'Ue riconosce alcuni diritti estesi a tutte le persone che hanno la re-

PAUL ORIOL

119

sidenza in uno degli Stati dell'Unione, compresi i diritti politici, e specificamente tramite la Carta (art.12), il diritto di riunione e di associazione: "ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi".

Ogni persona ha il diritto di associazione politica a tutti i livelli. Questo diritto non è riservato al solo cittadino dell'Unione ma è aperto ad ogni persona, anche se questa non ha la cittadinanza dell'Unione per via della sua nazionalità: può essere membro di un partito politico ad ogni livello, addirittura segretario o presidente, ma non può votare a nessuna elezione politica!

Benché l'Unione sia diversa da uno Stato-nazione, autodefinendosi "oggetto politico non identificato", sembra comunque voler costruire la propria cittadinanza sul modello di quella dello Stato-nazione, riservandone il diritto ai soli "nazionali" degli Stati membri. Così facendo, oltre a mettere in piedi una cittadinanza "al ribasso", con il diritto di voto e di eleggibilità alle sole elezioni municipali ed europee, l'Unione esclude in tal modo dalla possibilità di godere del diritto di cittadinanza i cittadini provenienti dagli Stati terzi che vivono sul suo territorio. D'altro canto, la possibilità e la rapidità di accesso alla cittadinanza dell'Unione variano da uno Stato all'altro, in quanto sono gli Stati – e non l'Ue stessa – che attribuiscono, tramite la legislazione sulla nazionalità, la cittadinanza europea. Ciò causa disuguaglianze e incomprensioni:

- il cittadino dell'Unione non ha gli stessi diritti a seconda che viva nel "suo" paese o in un altro paese dell'Unione;
- il cittadino proveniente da uno Stato terzo non ha gli stessi diritti, ad esempio, nel Regno Unito (dove è previsto il diritto di voto e di eleggibilità a tutte le elezioni per i cittadini provenienti dal *Commonwealth* ma nessun diritto per gli altri stranieri), nei Paesi Bassi (in cui è possibile il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali), in Belgio (dove è garantito il diritto di voto senza eleggibilità), o in Italia (nessun diritto di voto);
- un marocchino, dopo sette anni di residenza in Belgio, può ottenere abbastanza facilmente la nazionalità belga e, di conseguenza, diventare cittadino dell'Unione. Se va a lavorare da suo fratello, sistematosi in Austria, potrà, in quanto cittadino dell'Unione, partecipare alle elezioni municipali ed europee in quel paese, benché non conosca niente della situazione politica dell'Austria e non parli tedesco; suo

fratello, perfettamente integrato, non potrà partecipare a quelle stesse elezioni in quanto non ha la nazionalità austriaca, più difficile da ottenere. Potrà però consigliarlo nella scelta!

Il bisogno di migranti in Europa è oggi riconosciuto sia dal punto di vista demografico che da quello economico. È una necessità strutturale. La questione essenziale è quella di favorire l'integrazione politica di questi nuovi arrivati, assolutamente necessari alla vita del paese in quanto partecipano allo sviluppo economico e compensano l'insufficiente crescita demografica autoctona, ma non sono chiamati a pesare sulle scelte politiche che riguardano loro stessi e i propri figli. Sembrerebbe perciò logico includere nel diritto di cittadinanza il maggior numero di persone residenti sul territorio. In questo modo le decisioni avrebbero più probabilità di essere prese conformemente alla volontà della maggioranza e, quindi, sarebbero meglio applicate e più rispettate.

Queste disuguaglianze ed incoerenze di cui abbiamo parlato fanno emergere una contraddizione fra principi e realtà e comportano, come conseguenza, una discriminazione legale che viene a sommarsi alle altre discriminazioni di diritto, o di fatto, che incontrano le popolazioni immigrate e che, in un certo senso, le legittima.

Se, come la Commissione europea ha più volte affermato, per esempio nel 1989¹, che "la concessione a livello municipale del voto attivo e passivo in uno Stato membro a tutti i residenti appare necessaria per assicurare tale integrazione, contribuendo in tal modo al rispetto dei diritti democratici che gli Stati membri hanno, nell'Atto Unico, affermato voler promuovere" e se il diritto di voto è necessario per assicurare l'integrazione dei cittadini provenienti da altri Paesi dell'Unione, perché non dovrebbe essere lo stesso per i cittadini provenienti da Stati terzi? Vogliamo favorire l'integrazione degli uni e non quella degli altri? Tale esclusione antidemocratica è ancor meno giustificabile oggi, con la consapevolezza del fatto che questi immigrati non sono soltanto di passaggio, ma hanno vocazione – loro ed i loro figli – ad installarsi definitivamente nel paese di accoglienza.

L'Ue non può, e non vuole, pretendere nemmeno un'omogeneità culturale. Ha la vocazione a far condividere, e a mettere in pratica valori come la libertà e l'uguaglianza, valori universali che sono ampiamente proclamati nei vari testi delle istituzioni europee. Bisognerebbe, in realtà, passare dalle semplici dichiarazioni alla reale e immediata applicazione di questi stessi valori. Qualora ciò non accadesse, vorrebbe dire che l'Unione non si fonda sull'universalismo, ma si ripiega su di un'etnicità eu-

ropea fittizia, che non può che portare a scontri e a conflitti. La distinzione fra gli individui fatta non in funzione di valori di riferimento ma in base alle origini, all'appartenenza – reale o presunta – ad una cultura o ad una razza rischia di condurci in un vicolo cieco, e di far spostare altrove la ricerca di una dignità che nel nostro continente viene rifiutata.

Le differenti situazioni esistenti sul territorio europeo sono dovute alla diversità delle legislazioni nazionali. Con la progressiva democratizzazione dell'Unione l'apertura della cittadinanza a tutti i residenti, indipendentemente dalla loro nazionalità, sarà un modo per superare le ristrettezze dei limiti e dei confini nazionali e di mostrare che l'Unione è portatrice di una propria peculiare visione di progresso. È quello che ha fatto in modo parziale il trattato di Maastricht istituendo la cittadinanza dell'Unione. Un nuovo passo in avanti deve essere intrapreso oggi, aprendo questa cittadinanza a tutti i residenti. È ciò che suggerisce anche la direttiva² sui cittadini dei paesi terzi presente nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 dicembre 1999. I capi di Stato e di governo dell'Ue dichiararono allora che i cittadini provenienti da paesi terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro da un certo tempo dovrebbero vedersi concedere in quello stesso Stato un insieme di diritti uniformi, vicini il più possibile a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione.

Tutti sono preoccupati della distanza che esiste tra i popoli e la politica. Con una definizione di cittadinanza che esclude i cittadini provenienti da Stati terzi, è un'intera popolazione, quella che costituisce il "ventottesimo paese" dell'Unione, il settimo o l'ottavo per importanza numerica, che impara a conoscere l'Europa... tramite l'esclusione.

L'apertura della cittadinanza dell'Unione a tutti i residenti si collocerebbe in una evoluzione generalizzata dei diritti degli stranieri presenti nei diversi paesi dell'Unione.

Nonostante le persistenti disuguaglianze, un lento progresso verso l'uguaglianza è in corso. Diritti che ieri erano riservati ai soli cittadini nazionali oggi sono sempre di più riconosciuti a tutti i residenti, indipendentemente dalla loro nazionalità. Tra questi, alcuni diritti relativi alla cittadinanza dell'Unione; la Carta ne è, in un certo senso, la prova.

Alcuni di questi diritti legati alla cittadinanza dell'Unione, come il diritto di petizione davanti al Parlamento Europeo (art. 44 della Carta) o quello di "sottoporre al mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari" (art. 43 della Carta) sono già riconosciuti ad ogni persona residente sul territorio di uno Stato membro.

La libertà di circolazione sul territorio dell'Unione è riconosciuta ai soli cittadini comunitari, ma "può essere accordata, conformemente al Trattato che istituisce la Comunità europea, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro" (art. 45 della Carta).

Questa parziale uguaglianza di diritti inciampa però sui diritti politici, e più precisamente sul diritto di voto ed eleggibilità, che è riconosciuto ai soli cittadini dell'Unione, anche se in vari paesi la totalità o una parte dei residenti stranieri non europei può partecipare alle elezioni locali e/o municipali. Migliore ancora è la situazione nel Regno Unito, dove tutti i cittadini provenienti dal *Commonwealth* possono partecipare – con elettorato passivo e attivo – a tutte le elezioni, comprese quelle europee. Un altro esempio è la Svezia, che ha permesso a tutti i residenti di partecipare ai referendum sull'adozione dell'energia nucleare e dell'Euro.

Il passato europeo è purtroppo ricco di guerre civili. Diversi Stati-nazione si sono costituiti o fortificati nel corso di tali scontri. L'Unione europea ha permesso di superare le divisioni nazionali e le guerre tra Stati, e conduce le sue attività tramite negoziazioni sulla base di valori comuni, nonostante continuino a persistere differenze e rancori storici che spesso comportano dei compromessi.

I cittadini provenienti da paesi terzi non si curano di queste motivazioni, sono arrivati nel Vecchio continente perché alla ricerca di una vita migliore sia dal punto di vista politico che materiale. Attratti dalla possibilità di trovare finalmente ciò che cercano e che non hanno mai potuto vivere a casa loro, ovvero una società pacificata che vuole inventare un futuro migliore per tutti. Perché dovrebbero essere sottomessi a delle prove discriminanti prima ancora di poter partecipare alla vita sociale, culturale, economica e politica di un'Ue ancora in fase di costruzione? L'integrazione di questi cittadini rispetto ai valori fondanti dell'Ue, che non possono che essere universali, sarà favorita se la società europea non apparirà chiusa e consentirà alla diversità, alla multiculturalità e alla libertà di culto di esprimersi.

L'Europa non può costruirsi a danno dei paesi terzi senza rinnegare se stessa. Né può farlo contro le popolazioni che vivono sul suo territorio. Solo definendosi in modo inclusivo l'Ue potrà integrare politicamente quei cittadini provenienti da paesi terzi che già oggi sono sulla via dell'integrazione economica e sociale. Ovviamente la cittadinanza europea non è un obbligo. Ciò che è importante resta la possibilità di partecipare, in modo equo, alla costruzione di ciò che sarà l'Unione europea di domani.

PAUL ORIOL

123

La diversità è costitutiva dell'Ue. Perché, allora, non fondare "l'identità europea" sul concetto di cittadinanza, sull'adesione a dei principi universali e sulla partecipazione? Perché l'Ue non dovrebbe essere una creazione dei cittadini, di tutti quelli che dimostrano la loro volontà attiva di partecipazione? L'adesione ad una collettività attraverso la naturalizzazione è l'adesione ad una comunità mitica costituita storicamente, come quella nazionale. Per l'Europa, pensare all'adesione ad una comunità sovranazionale attraverso la cittadinanza equivale a pensare all'adesione ad un progetto, ad un'identità in costruzione che si fonda sulla politica e sulla ragione.

Traduzione di Marie Grunert

Note

- * PAUL ORIOL, militante di lunga data per le battaglie riguardanti l'uguaglianza dei diritti e la cittadinanza. Ha partecipato alla *Lettre de la citoyenneté*, alla rivista "Migrations-société" e alla commissione immigrazione di *Alternatifs* e presidente dell'*Association pour une citoyenneté européenne de résidence*. Animatore della campagna "Per una cittadinanza europea di residenza". Ha pubblicato: *Residenti stranieri, cittadini!*, *Gli immigrati: meteci o cittadini?*, *Gli immigrati davanti alle urne*. Siti: www.lettredelacitoyennete.org; pauloriol.overblog.fr.
- 1 Proposta modificata di direttiva del Consiglio sul diritto di voto ai cittadini degli Stati membri alle elezioni municipali nello Stato membro di residenza COM(89) 524 del 17/10/1989.
 - 2 Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

La Carta dei principi dell'altra Europa

di Franco Russo*

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 ha chiuso un periodo quasi decennale di *lotta costituente* a livello europeo, aperto formalmente dai governi con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea – emessa dal Consiglio europeo, riunitosi a Laeken il 14 e il 15 dicembre 2001 –, durante il quale si sono confrontate due visioni dell'Unione: quella delle élites di governo, e dei poteri economico-finanziari, e quella dei movimenti sociali per l'altra Europa. Questa fase si conclude, purtroppo, con una nuova vittoria dei governi che continuano nella costruzione dell'Unione europea dall'alto, seguendo il vecchio e sperimentato metodo funzionalistico che pone al centro il mercato e la moneta. Un ciclo è giunto al termine, senza che l'Ue abbia compiuto una sua rifondazione democratica.

Il Social Forum Europeo, nella sua prima edizione del 2002, fu l'occasione per lanciare l'europesismo di sinistra, assunto poi come punto di riferimento dall'Assemblea di Firenze del 12 e 13 novembre 2005, che rappresentò il momento più dinamico nell'elaborazione di una *Carta dei principi dell'altra Europa*. In questa Assemblea fiorentina si scrisse in forma collettiva il primo *draft* della Carta, guidati dalla risoluzione, adottata nell'Assemblea preparatoria europea di Istanbul del settembre 2005, secondo cui la Carta non doveva essere “la semplice ripetizione delle richieste dei nostri movimenti e dei loro documenti politici”, ma tendere ad “approfondire la comprensione, la sistematizzazione e la scrittura del nucleo comune dei nostri valori e sentimenti, condivisi da milioni di persone [...] valori e sentimenti che hanno guidato i movimenti sociali da Seattle1999 e Genova 2001”.

Il movimento *no global* non ha commesso gli errori della sinistra storica, che – con l'eccezione di limitati settori dell'azionismo e del sociali-

simo – dinanzi alla sfida europeista di Schuman, Adenauer e De Gasperi si rinchiusse nei confini dello Stato nazionale.

I Social Forum europei – da Firenze a Malmoe – rimangono ancora l'unico spazio pubblico sovranazionale, dove democraticamente si è cominciato a costruire mediante pratiche discorsive il “popolo europeo”, senza cadere in visioni organicistiche o naturalistiche del *demos*. Il movimento *no global* ha criticato metodi e contenuti del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa” accettando la sfida costituente, facendone anzi un terreno di lotta privilegiato per contrastare e rovesciare le politiche liberiste. Si è fatta propria, sia pure implicitamente, l'indicazione di Bruce Ackerman, dato che si è colto il periodo storico apertosi a Laeken non come una fase di politica normale ma come una *fase costituente*, e si è cercato di coinvolgere diffusamente le/i cittadine/i con le loro organizzazioni e associazioni nell'elaborazione e all'affermazione di principi costituzionali. Se la questione della Costituzione è quella dell'istituzione di un ordinamento giuridico in cui si affermino i diritti universali delle persone, e che fa discendere da ciò l'organizzazione dei “poteri”, si può sostenere allora che i movimenti hanno condotto una vera e propria “lotta per la costituzione europea”.

Nelle assemblee generali, nei seminari, nei workshop dei Social forum dedicati all'Europa ci si è confrontati e divisi sulla valutazione del Trattato costituzionale – c'è chi lo ha considerato comunque un passo in avanti soprattutto per l'inserimento della Carta di Nizza, e chi, fra questi anch'io, ha visto nel Trattato ancora riaffermata la “signoria” degli Stati e il primato del mercato a scapito dei diritti –, comune però è stato il giudizio che la democrazia costituzionale europea può essere istituita solo attraverso un permanente processo di conquista dei diritti universali che fondino al contempo una cittadinanza europea e uno spazio pubblico sovranazionale, in cui si strutturi una democrazia multilivello.

Le mobilitazioni e le discussioni intorno alla Carta dei principi si è intrecciata con un'attivizzazione ampia di organizzazioni, che ha raggiunto dimensioni di popolo in particolare in Francia e in Olanda, per esprimere critica o aperta ostilità nei confronti del Trattato costituzionale.

Il no francese avrebbe potuto rappresentare la fine della parabola storica aperta con la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, e condurre al superamento dell'intergovernamentalismo e del regime internazionalistico, che hanno caratterizzato la costruzione dell'Unione europea. Oggi, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, quella possibilità è stata vanificata, e occorre riprendere il confronto su come, con quali soggetti, e in quali tempi riprendere il cammino per la fondazione

dal basso dell'Europa, capace di trasformare le istituzioni di *governance ademocratica* dell'Ue e di costruire relazioni economico-sociali libere dai vincoli del mercato capitalistico.

Siamo sempre stati consapevoli della grandezza dell'invenzione di Monnet e Schuman, dell'*atto ardito* che mirava a instaurare una pace duratura in Europa attraverso il superamento dello storico conflitto tra Germania e Francia. Leva di questo processo fu "il raggruppamento" della produzione del carbone e dell'acciaio e la fusione dei loro mercati, da porre sotto un'Alta Autorità, aperta agli altri paesi: "L'Europa non si compirà di colpo – sono parole della Dichiarazione – essa si farà per realizzazioni concrete creando dapprima una solidarietà di fatto". La via dell'Unione Europea era tracciata, e la si è seguita per più di cinquant'anni: l'unificazione economica e la costruzione di un mercato, prima parziale, poi *comune* e infine *unico*; la delega in campi ben delimitati di poteri sovrani a un organismo sovranazionale, la cui indipendenza dai governi è stata garantita dall'applicabilità diretta delle sue decisioni senza mediazione degli Stati nazionali. Così si è creata una comunità di diritto, un misto composito di rigide attribuzioni di poteri sovrani, realizzato attraverso i trattati internazionali, di cui gli Stati rimanevano signori. Questa grande invenzione politica ha fallito nel suo obiettivo finale, enunciato esplicitamente nella Dichiarazione di Schuman, quello della creazione della "Federazione europea indispensabile alla preservazione della pace". Esso è fallito, perché l'economia di mercato, stella polare del processo di costruzione dell'Unione, non è in grado di fondare una società politica. È il metodo funzionalistico, volto a integrare economia e mercato, che ora va rimosso se si vuole costruire un'Europa politica. I governi con i Trattati, anche con quello di Lisbona, si sono riservati il potere di decisione ultima, oltre a impossessarsi a danno della rappresentanza parlamentare dell'esercizio diretto della funzione legislativa tramite i Consigli dei ministri e la direzione politica tramite il Consiglio europeo, guidato ora da un Presidente in carica per due anni e mezzo (e non più a rotazione semestrale). Con il Trattato di Roma si costruì un'unione doganale e una comunità per l'energia atomica; con il compromesso del Lussemburgo gli Stati si garantirono il diritto di veto e la limitazione del voto a maggioranza; negli anni Settanta si stabilizzarono i tassi di cambio, e poi con l'Atto unico europeo (1986) si decisero 279 proposte per avere un'area senza frontiere, in cui i beni, le persone i servizi e i capitali potessero liberamente muoversi. A Maastricht, nel 1991, si avviò l'unione economica e monetaria, con il controllo della spesa tramite i limiti al deficit e al debito pubblici, e si eressero gli altri due pilastri della di-

fesa e politica estera, e delle politiche di giustizia e sicurezza; infine a Nizza si varò la Carta dei diritti e si rividero alcuni meccanismi decisionali. Il Parlamento europeo acquisì, nel tempo, prima la procedura cooperativa e quindi quella codecisionale per partecipare alle deliberazioni delle diverse normative, che rimangono comunque saldamente nelle mani della Commissione, che sola ha il potere di iniziativa legislativa, e dei Consigli dei ministri – il Parlamento rimane così amputato nei suoi poteri anche con il Trattato di Lisbona. Una comunità che si voleva di diritto non poteva, prima attraverso le pronunce giurisprudenziali e poi con la Carta di Nizza, non prevedere la garanzia dei diritti fondamentali, ma questi – e lo voglio affermare usando i giudizi di Federico Mancini – sono *funzionalizzati* alla realizzazione del mercato interno, a evitare le distorsioni della competizione, insomma a consentire il fluido scorrimento degli scambi di mercato. I diritti, benché ora sanciti nella Carta di Nizza – inglobata nel Trattato di Lisbona mediante il rinvio dell'art. 6 (e proclamata dal Parlamento europeo il 13 dicembre 2007) –, sono condizionati al raggiungimento degli obiettivi di un'economia fortemente competitiva, come ossessivamente si ripete nei Trattati. Si può dire che finora i Trattati hanno codificato *norme regolative* dell'esistente, ora dobbiamo elaborare *norme costitutive* che creino diritti e istituzioni democratiche.

I movimenti antiliberisti, come è detto nella Carta dei principi dell'altra Europa, hanno chiesto, senza finora riuscirci, un passo indietro degli Stati per avviare un processo costituente che vedesse i/le cittadini/e europei/e attivi protagonisti della costruzione europea, così da istituire i diritti universali delle persona (native e non native) e procedure decisionali democratiche.

Il *multilevel constitutionalism* può offrire ancora un terreno per promuovere iniziative politiche in grado di determinare una discontinuità netta con le prassi intergovernative. Esso, riprendendo un'indicazione del primo Kelsen, prospetta la possibilità “di separare la Costituzione dallo Stato”, per istituire dal basso una *democrazia costituzionale senza stato*, dove siano in comunicazione società e istituzioni ai diversi livelli (locali, regionali, nazionali ed europei), per mezzo di meccanismi di partecipazione diretta e di rappresentanza stabiliti da una Costituzione al cui centro siano i diritti fondamentali, a un tempo limiti e guide dell'agire politico.

Sulla base di queste considerazioni l'elaborazione della Carta, il cui testo si può leggere nel sito “www.europe4all.org”, ha teso a enunciare i principi ritenuti fondamentali che qui riassumo, utilizzando materiali collettivamente elaborati dalla rete europea della Carta dei principi.

1. L'Unione deve essere federalista: ciò implica il superamento di forme piramidali e centralizzate dei processi decisionali, in modo che le scelte collettive siano il frutto della partecipazione della cittadinanza e i diversi livelli non siano concepiti in modo gerarchico ma diversificati e interrelati – la democrazia multilivello –, garantendo sempre che la deliberazione sia effettuata in modo democratico, controllato e trasparente. Per questo le esperienze di democrazia municipale, la pluralità istituzionale, le forme della rappresentanza democratica si intrecciano e hanno come base una società caratterizzata dall'attività di movimenti, associazioni, sindacati, partiti. È di assoluta rilevanza la modifica del potere di revisione costituzionale che non deve più vedere gli Stati "padroni" di questa fondamentale competenza che deve essere trasferita esclusivamente al Parlamento europeo, che decide con procedure rafforzate. Quest'innovazione porrebbe fine all'epoca dei Trattati, aprendo la via a un'Unione sovranazionale.

La procedura legislativa deve essere democratizzata e il Parlamento ne deve divenire la sede competente, superando le barocche forme della codecisione che danno al Parlamento solo un diritto di veto su una serie definita di materie, sia pure di rilievo. Il diritto di iniziativa legislativa deve essere condivisa a pieno titolo dal Parlamento e non più monopolizzata dalla sola Commissione. È necessario trasformare il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo in una Seconda Camera, che rappresenti le diverse realtà territoriali, in modo da strutturare un vero e proprio sistema federale sovranazionale. In questo modo si supererebbe la commistione di potere esecutivo e legislativo che caratterizza le formazioni dei Consigli. La Commissione dovrebbe essere eletta dalle Camere e sottoposta alla loro fiducia.

Forme di controllo, insieme a quelle di iniziativa legislativa popolare, e di accesso ai documenti, alcune delle quali peraltro già previste, dovrebbero definire un quadro di procedura legislativa democratica.

2. La democrazia non è solo metodo decisionale (chi e come decide), è anche affermazione di valori universali, vincolanti per le tutte le istituzioni e gli organismi politici. Valori sottratti alle maggioranze a garanzia delle libertà e dei diritti della persona, che così è posta nelle condizioni di esercitare la propria autonomia e sviluppare il proprio progetto di vita senza intrusioni arbitrarie.

Se intorno al nucleo della dignità della persona si articolano diritti inviolabili, propri delle tradizioni costituzionali europee, la pace deve essere assunta come valore fondante della società europea. Pace non con-

cepita solo per i popoli dell'Unione o dell'Europa – secondo una ristretta visione eurocentrica – ma concepita come nuova fondazione dell'ordinamento mondiale, in cui la guerra venga bandita, ripudiata, come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Per questo è necessario che sia aggiornato il concetto di pace come valore in costruzione e visto non solo al negativo come assenza di conflitto, come le Carte novecentesche hanno prescritto. Il pacifismo dei movimenti entra nel processo di costituzionalizzazione dell'Europa con quelle azioni di disobbedienza civile e di interposizione pacifica laddove la guerra globale permanente e i conflitti scatenati in suo nome contro minoranze e civili imperversano diventando i luoghi di costruzione del nuovo ordine globale.

3. I Trattati legano ancora la cittadinanza allo Stato nazionale, e con essi si sono affermate le politiche securitarie nei confronti dell'immigrazione. Gli Stati recuperano su questo cruciale terreno il "monopolio della violenza" e le politiche d'identità fondate sull'individuazione del nemico nella/nel migrante. Così si concepisce una "democrazia europea" dimezzata, e in più ferita a morte dal "razzismo", che definisce chi è cittadino e chi no: non può essere democratica una società che relega a uno status inferiore milioni di persone che vivono in Europa. Per questo la lotta per una *cittadinanza di residenza*, plurima e flessibile, è fondamentale per la democrazia europea, tenendo conto che essa è solo il punto di partenza in un'Europa della cittadinanza globale che rinunci per sempre allo *jus sanguinis* e sancisca lo *jus soli*. A tutte/i le/i migranti vanno garantiti i diritti fondamentali civili e sociali, a cominciare dal diritto all'emigrazione e al rientro nel territorio d'origine: a chi lo chiede, poi, va garantita la cittadinanza e l'esercizio di tutti i diritti politici. Il diritto d'asilo va garantito ampliando lo spettro delle possibilità (da quelle di oppressione politica alle situazioni di guerra, di calamità e disastri ambientali, alle persecuzioni causate dalle scelte sessuali, alla violazione dei diritti della persona). L'Europa deve essere multietnica, multiculturale, meticcia – laboratorio della cittadinanza cosmopolita.

4. L'uguaglianza è stata assunta, nei Trattati, tra i valori fondamentali, declinata però sotto l'aspetto pur importante delle *pari opportunità*. La questione rimane quella di intenderla e praticarla anche come *differenza di genere*, perché solo così una serie di fenomeni e comportamenti possono essere combattuti e superati. Anche nell'evoluta Europa, nella famiglia dominano forme di patriarcato, di divisione sessista del lavo-

ro (e del non lavoro), essendo ancora disconosciuta la specificità femminile nella riproduzione della vita, sul corpo della donna si esercitano tuttora forme di dominio che ne opprimono l'autonomia e la libertà. Nell'Europa multietnica la garanzia della libertà e dell'autonomia hanno bisogno non solo di "parità" ma di politiche della differenza, per eliminare i fenomeni che sono stati chiamati di *missed women*, a livello sociale e spesso a livello fisico.

5. I diritti fondamentali universali, civili e sociali, devono essere un attributo della persona, a prescindere dalla sua collocazione nel processo lavorativo: occorre andare oltre il welfare lavoristico e garantire a tutti/e i diritti della persona (libertà di movimento, di espressione, di sicurezza, ecc.), quelli all'educazione, alla salute, alla previdenza, alla formazione permanente, all'abitazione, alla partecipazione alla vita sociale e politica – elementi di base della dignità della persona. Il *basic income* europeo è fondativo della cittadinanza e della possibilità di sottrarsi al dominio delle "leggi" del mercato del lavoro e di garantire a tutti/e una vita decente.

6. Il diritto del lavoro è stato "sovertito" dalle politiche liberiste, creando ormai un vero e proprio *workfare* che fa precipitare di nuovo il/la lavoratore/trice in un rapporto di pura forza nel mercato, dove ritrova solo la sua debolezza, sopperita nel Novecento dal diritto del lavoro emancipatosi dalla disciplina commercialista (dove lo si vuole di nuovo ricondurre). *L'occupabilità* è divenuta la parola magica per spezzare la solidarietà del lavoro e far divenire il lavoratore "imprenditore di sé stesso": la mercificazione della persona si ripresenta nel capitalismo globalizzato – il migrante può restare solo fin quando ha un contratto di lavoro, il nativo è divenuto precario a vita: l'insicurezza è la frusta per accettare modi e salari "imposti" dalla competitività globale. L'individualizzazione del rapporto di lavoro è l'obiettivo delle "riforme" del mercato del lavoro: la moltiplicazione delle forme contrattuali – specchio dei processi produttivi flessibili, decentrati, diffusi sul territorio – frammenta il mondo del lavoro e rende sempre più difficile la difesa e la crescita del salario, così come della qualità della vita e del lavoro. Si dovrebbero affermare i diritti inerenti all'intero arco di nuove garanzie per le forme di lavoro immateriale e le diversificate forme di sfruttamento della merce-conoscenza e della merce-informazione, la risorsa più preziosa del nuovo millennio, sottoposta oggi alla totale deregolamentazione e all'arbitrio della proprietà intellettuale. L'intreccio di lavoro e non

FRANCO RUSSO

131

lavoro, tra formazione e lavoro, la differenziazione della tipologia contrattuale richiedono un vero e proprio *Statuto europeo del lavoro*, capace di offrire strumenti di garanzia e di democrazia – occupazione, licenziamento, orario, flessibilità, salario, rappresentanza e democrazia sindacale; sono capitoli che vanno scritti in lingua europea.

7. Il movimento antiliberista nasce e si sviluppa su questioni globali e coinvolge i popoli dell'intero pianeta: è un movimento che può e deve affrontare i temi della *società sostenibile*, base necessaria di una *società giusta*. Le crisi ambientali mettono in pericolo le stesse basi della sopravvivenza del genere umano: la crescita illimitata, caratteristica del capitalismo, fa sì che il Nord del mondo usi risorse naturali in modo distruttivo e consumi in modi insostenibili per gli equilibri della biosfera – a danno degli altri cinque miliardi e mezzo di persone del Sud del mondo. La spoliazione delle risorse fisiche del pianeta è uno dei moventi della guerra globale permanente. Terra, clima, risorse energetiche e minerali, acqua sono oggetto di conflitti e cause di guerra, e al tempo stesso possono essere gli assi di una lotta globale per la sostenibilità ecologica, che veda insieme popoli nativi, contadini, lavoratori, del Sud e del Nord del mondo. Sovranità alimentare con produzioni biologiche, acqua ed energia come beni comuni, produzioni e consumi legati ai cicli naturali, manutenzione del territorio sono le scelte di fondo, da costituzionalizzare a livello europeo, per trasformare un modo di produzione ingiusto socialmente e insostenibile ecologicamente.

I principi sopra richiamati non sono alla base del Trattato di Lisbona che, se ha legittimato la Carta di Nizza dandole un fondamento giuridico, non ha superato i limiti intergovernativi dell'Ue, accentuando anzi il ruolo dei governi degli Stati in campi così delicati per la vita delle persone come la politica estera, di giustizia e di sicurezza. Siamo di fronte all'assunzione di poteri da parte dei governi, tramite il Consiglio europeo, particolarmente rilevanti: per secoli si è combattuto per superare l'esclusività delle prerogative del sovrano in relazione alla sicurezza interna e alla pace internazionale. Queste vengono sottratte al potere di indirizzo e di controllo perfino degli organi della rappresentanza parlamentare, tornando così all'epoca dell'assolutismo.

La risposta delle classi dirigenti europee all'attuale crisi economico-sociale è quella di concentrare ancor di più il potere in alto per salvaguardare mercato, finanza e imprese capitalistici. L'europeismo di sinistra deve mettersi nuovamente in cammino, e interrogarsi sulle sue in-

sufficienze e sconfitte. Spero che nel prossimo Social forum europeo di Istanbul, nel luglio 2010, utilizzando anche la grande questione dell'ingresso della Turchia nell'Ue, si possa ridefinire un'agenda europea dei movimenti sociali per contrastare i "signori dei Trattati" e dar voce ai cittadini e alle cittadine dell'altra Europa.

Nota

- * FRANCO RUSSO, fa parte di *Carta per l'altra Europa*, rete del Social Forum Europeo. Espo-
nente del Forum ambientalista. Partecipa al centro di ricerche *Transform* e alla *Rete ro-
mana contro la crisi*. Già deputato italiano alla Commissione Affari Costituzionali. Ha par-
tecipato alla fondazione del *Centro antimperialista Che Guevara* e di *Democrazia Proleta-
ria*. Ha animato le fasi iniziali dell'Associazione *Antigone* e organizzato il *Centro diritti/la-
voro*. Sito: www.europe4all.org.

L'integrazione dei migranti in Europa

di *Pietro Soldini**

Il trattamento riservato agli stranieri svela i caratteri più profondi di un sistema politico e di welfare: l'immigrazione è la cartina di tornasole per comprendere il livello di democrazia di un paese.

L'Europa, sempre più caratterizzata da una crescente "disuguaglianza razziale" – esito di una differenziale allocazione delle risorse e delle opportunità tra nazionali e stranieri – rischia di pregiudicare il suo grado di civiltà faticosamente raggiunto.

Premessa

La presente nota si articolerà nel modo seguente: si passeranno in breve rassegna alcuni aspetti del percorso di integrazione che il migrante, giunto in Europa, deve intraprendere per raggiungere una sufficiente integrazione nel paese ospitante. In primo luogo si illustrerà, se esistente, la disciplina comunitaria (trattati, direttive, sentenze delle Corti di Giustizia); a seguire verrà presentata la situazione concreta del migrante in alcuni paesi europei, significativi ed analizzati da vari istituti di ricerca. Questa metodologia è quasi obbligata dal momento che il diritto comunitario si limita, quasi sempre, a dare indicazioni non cogenti, riservando ai singoli Stati membri la legislazione più appropriata alle proprie necessità contingenti.

Anche in una materia relativamente più abordabile – la disciplina previdenziale – l'Unione europea ha raggiunto soltanto un coordinamento dei vari sistemi nazionali, perché l'armonizzazione integrale non è ancora a portata di mano. Ultimamente l'unica intesa raggiunta da tutti gli Stati membri ed efficacemente operante ha come oggetto la difesa delle frontiere esterne, in una visione ossessivamente securitaria, sotto-

valutando e trascurando le politiche di integrazione, che invece sono il mezzo migliore e più lungimirante per dare tranquillità e sicurezza di vita sia ai nazionali che ai migranti.

Diritti in materia di ingresso e soggiorno: parità quasi negata

Sebbene la Commissione abbia tentato in passato di affermare una competenza comunitaria in materia di circolazione dei cittadini di paesi terzi, è stato necessario aspettare l'articolo 63 del trattato CE perché fosse riconosciuta una disciplina sovranazionale in tema di immigrazione - seppure nelle poco cogenti forme della cooperazione intergovernativa - affermando una competenza del Consiglio circa le condizioni di ingresso e soggiorno di lungo periodo, diritto dei cittadini dei paesi terzi regolari alla libera circolazione tra gli Stati membri, immigrazione e soggiorni irregolari; si tratta di una disciplina che regola prevalentemente aspetti di ordine pubblico.

La sola norma comunitaria davvero utile è quella che, regolando le discriminazioni, copre con la sua efficacia anche i cittadini dei paesi terzi, non comprendendo però le differenze di trattamento basate sulla nazionalità, né pregiudicando la competenza dei singoli Stati circa le condizioni di ingresso e soggiorno regolari.

Francia - la tipologia e i requisiti per il permesso di soggiorno sono simili a quanto richiesto in Italia; il permesso a lungo termine, decennale e rinnovabile, è subordinato alla cosiddetta integrazione repubblicana del richiedente, con particolare riguardo all'impegno personale nella conoscenza e nel rispetto effettivo dei principi che reggono il sistema repubblicano e alla competenza linguistica; per raggiungere questi obiettivi vengono organizzati specifici percorsi gratuiti di formazione civica e linguistica. La decisione adottata dall'autorità consolare di rifiuto del visto di ingresso non è di norma motivata. Il destinatario di provvedimenti di espulsione può ricorrere: pendente il ricorso, l'obbligo di lasciare il paese è sospeso, salvo l'internamento amministrativo in un apposito centro fino alla decisione del giudice.

L'immigrazione "clandestina" è sanzionata penalmente con la reclusione di un anno e un'ammenda di euro 3.750. Gli stranieri "recidivi" ai provvedimenti sono puniti con tre anni di reclusione. Il riconoscimento di minore e il matrimonio "di comodo" sono puniti con cinque anni di reclusione e con l'ammenda di euro 15.000.

Spagna – le condizioni e la tipologia di permesso di soggiorno sono simili all'ordinamento vigente finora in Italia, salvo le recenti norme del "pacchetto sicurezza" che prevedono il reato di clandestinità e peggiorano drasticamente la situazione italiana. La clandestinità in Spagna non è un reato e non è quindi perseguibile penalmente; vengono distinti tre tipi di infrazioni amministrative: le infrazioni lievi riguardano le omissioni o i ritardi nella comunicazione dei dati personali; le infrazioni gravi, riguardanti il soggiorno irregolare, il rilascio di dichiarazioni false o incomplete circa i dati personali; le infrazioni molto gravi riguardano la partecipazione ad attività che compromettono l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato e le relazioni internazionali della Spagna, ovvero la partecipazione ad organizzazioni criminali finalizzate al traffico di esseri umani, l'incitamento all'odio razziale, etnico o religioso, lo sfruttamento di lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti. In alternativa alla sanzione amministrativa può essere invocato, per le violazioni gravi e molto gravi, un provvedimento di espulsione, che è adottato anche nei confronti degli stranieri immigrati illegalmente che abbiano commesso reati punibili con oltre un anno di reclusione; i reati con pena detentiva pari o superiore a sei anni sono scontati in carcere i tre quarti del tempo previsto e poi si procede all'espulsione.

Germania – la tipologia e i requisiti dei permessi di soggiorno ricalcano la disciplina italiana; per il rilascio del permesso di soggiorno permanente si richiedono anche il versamento dei contributi pensionistici per un minimo di sessanta mesi ed una conoscenza adeguata del tedesco, dell'ordinamento della repubblica federale, nonché della storia e della cultura tedesca; per raggiungere questi obiettivi vengono organizzati corsi gratuiti.

Esiste una disciplina molto dettagliata dei casi in cui è prevista l'espulsione, peraltro molto simile all'ordinamento italiano, salvo i numerosi casi in cui l'autorità amministrativa può discrezionalmente adottare un provvedimento di espulsione quando esiste un pregiudizio per l'ordine pubblico o comunque per rilevanti interessi dello Stato. Nelle more del ricorso contro il decreto non si procede all'esecuzione dell'espulsione fino alla decisione del giudice.

L'immigrazione illegale è reato e viene punita con la reclusione da uno a tre anni e con sanzione pecuniaria. In ogni caso il giudice può comminare una pena pecuniaria alternativa alla reclusione; come si vede la magistratura ha quindi ampio potere per giudicare rettamente i vari casi.

Regno Unito – di particolare si deve ricordare che, in tema di ingres-

so e soggiorno, il cittadino di un paese membro del *Commonwealth* è considerato quasi pari al cittadino britannico. Il reato di immigrazione “clandestina” è contemplato; nei confronti delle persone accusate di tale reato il giudice procede con rito sommario: le pene hanno natura pecuniaria (ammenda fino a 5.000 sterline) e detentiva (fino a sei mesi di reclusione) e possono essere comminate congiuntamente; inoltre lo straniero che con mezzi fraudolenti cerca di procurarsi titolo di ingresso o di soggiorno o di far differire l’espulsione è punito con pene detentive, da sei mesi a due anni.

Diritto all’abitazione: parità sempre più difficile

È rimasto privo di ogni pratica attuazione il disposto di cui all’art. 137 del Trattato istitutivo della Comunità europea che pure autorizzava la Comunità a completare e sostenere l’azione dei singoli Stati membri nella definizione e nell’implementazione delle politiche che favoriscono l’integrazione dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della comunità. In particolare la tematica della casa è rimasta appannaggio dei vari governi nazionali; gli esiti di questa situazione sono sotto gli occhi di tutti, come appare dalle ricorrenti ribellioni innescate da un’indegna sistemazione abitativa.

Spagna – già nel 2001 il 12,3 per cento degli extracomunitari (contro solo l’1,5 per cento dei cittadini spagnoli) si trovava in una situazione abitativa di sovraffollamento. Nel nord del paese e nell’altopiano questa condizione era meno ricorrente tra gli immigrati, con una percentuale inferiore all’8 per cento. In Catalogna (12,2 per cento) e specialmente a Madrid (18,7 per cento) la situazione era molto più diffusa, rispetto sia alle altre regioni che alla media nazionale.

Francia – in questo paese il sovraffollamento abitativo non è considerato un indicatore tanto significativo quanto la percentuale di stranieri che abitano nelle case popolari. Comunque i dati confermano che sono sempre gli stranieri e specialmente gli immigrati provenienti dall’Africa sub-sahariana come pure i magrebini, anche se francesi delle ex-colonie, a vivere in condizioni di sovraffollamento: le rivolte delle *banlieues* di Parigi sono un eloquente indice di una situazione insopportabile.

Regno Unito – il tasso di “saturazione abitativa” è molto elevato a Londra per tutti gli stranieri. I gruppi etnici classificati come “asiatici”, “neri”, “cinesi” ed “altri” tendono a trovarsi con maggiore probabilità

PIETRO SOLDINI

137

in condizioni abitative di sovraffollamento rispetto ai “bianchi”. Il modello di integrazione di questo paese, detto di “separazione per comunità”, accentua ancor più le difficoltà e le contraddizioni per etnie, come confermano i recenti scontri avvenuti nella capitale ed in altre città.

Portogallo – ben il 40 per cento dei cittadini non comunitari, di fronte al 16 per cento dei portoghesi, vive in condizione di sovraffollamento abitativo, specialmente nelle città di Lisbona, Setubal e Faro. Curiosamente nelle isole di Madeira e Acores le condizioni abitative degli stranieri extra-Ue sono buone; in ogni caso sono soprattutto ucraini, brasiliani e cinesi a soffrire maggiormente la situazione di sovraffollamento.

Diritti in materia lavorativa: parità subalterna

I singoli Stati membri dell'Ue sono sempre stati sollecitati dalle direttive e dal Trattato CE a definire e migliorare le “condizioni di impiego dei cittadini non comunitari legalmente soggiornanti”. Secondo una inveterata convinzione veicolata anche da alcuni sindacati, il lavoro è - o almeno dovrebbe diventare - il mezzo “principe” di integrazione; purtroppo i dati confermano una situazione che potrebbe esplodere. Le mansioni in cui si concentrano i lavoratori immigrati sono caratterizzate dalle famose “tre D”, (in lingua inglese *Dangerous, Demanding, Dirty*) che nell'italico idioma sono diventate le “cinque P”, cioè gli stranieri lavorano in mansioni “penalizzate socialmente, pericolose, pesanti, poco pagate e precarie”. Specialmente quanti hanno diplomi di scuola superiore, oltre alla seconda generazione dei migranti, non sopporteranno a lungo questa discriminazione di fatto.

Francia – il tasso di disoccupazione degli stranieri extra-Ue è del 26 per cento, di fronte al 10 per cento della media nazionale; i turchi sono i più penalizzati; la differenza tra il tasso di disoccupazione maschile (22 per cento) e quello femminile (32 per cento) è di ben 10 punti, dovuto anche al lavoro nero. Il 72 per cento dei lavoratori immigrati è impiegato nei servizi, specialmente nelle pulizie; ufficialmente solo il 2 per cento è impiegato in agricoltura, dove è diffuso il lavoro nero (che abbassa la percentuale). Il lavoro salariato tende a diminuire, perché gli immigrati sono costretti a mettersi in proprio (specie nel settore edilizio) con tutti i rischi che questo comporta.

Regno Unito – il tasso di disoccupazione è più alto tra gli immigrati, ma con differenze regionali sostanziali: lo scarto è più alto nelle regioni

più prospere e meno accentuate nel Galles e nell'Irlanda del Nord; il tasso è molto alto poi per i bengalesi e per i cinesi. Gli immigrati si concentrano in nicchie etniche del mercato con significative polarizzazioni nei livelli più elevati e specialmente più bassi, che sono appannaggio dei polacchi e bengalesi.

Portogallo – nel 2001 il tasso di disoccupazione dei migranti extra-Ue (8,9 per cento) era superiore a quello della popolazione portoghese (6,7 per cento). I distretti a maggior incremento di lavoratori stranieri, stante un'autoregolazione dei flussi migratori, hanno anche i più bassi tassi di disoccupazione tra gli immigrati. Solo la metà degli stranieri extra-Ue altamente qualificati hanno ricoperto impieghi corrispondenti alla qualifica e, tra essi, gli ucraini soffrono maggiormente la declassazione: soltanto il 10 per cento svolge un lavoro adeguato alla loro preparazione.

Spagna – nel 2006 il tasso di disoccupazione degli spagnoli era del 7,7 per cento, mentre quello dei migranti era quasi doppio (12,3 per cento). Il 31 per cento degli spagnoli occupati ricopre un posto di lavoro altamente qualificato, mentre gli stranieri arrivano ad un terzo (10,9 per cento). Anche in questo paese i lavori più faticosi sono appannaggio degli stranieri extra-Ue: l'edilizia assorbe il 20-25 per cento dei lavoratori migranti, contro una media spagnola del 10-15 per cento.

Diritti in materia assistenziale, sanitaria e previdenziale: "parità imperfetta"

Il rapporto tra immigrazione e diritti sociali mette in risalto la tensione tra logica universalistica – basata sui principi di equità e giustizia – e logica particolaristica che premia i cittadini nazionali.

La Direttiva europea n. 43 del 2000 sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ed il Decreto Legislativo italiano n. 215 del 09.07.2003 recante disposizioni di trasposizione della stessa Direttiva, non comprendono le differenze di trattamento basate sulla nazionalità; conseguentemente anche nei democratici Stati europei permane una differenza di non poco conto tra stranieri e locali: il sistema previdenziale, pur fondato sul principio di territorialità (che dovrebbe escludere ogni discriminazione legata alla nazionalità), prevede tante eccezioni che di fatto violano la parità di trattamento, esempio per gli stranieri temporaneamente presenti, per i migranti di ritorno e per i frontalieri.

PIETRO SOLDINI

139

La disciplina comunitaria provvede a istituire un sistema di coordinamento dei regimi nazionali, avente come obiettivo quello di consentire lo svolgimento del rapporto previdenziale, conservandone l'unitarietà, nell'ambito di tutti i paesi dell'Unione, al fine di non interrompere il processo di completamento della fattispecie e la maturazione del diritto alla prestazione. L'articolo 34.2 della Carta di Nizza, pur dichiarando solennemente che "ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali" rimane una esortazione, circoscrivendo l'affermazione di principio alla legislazione oggi vigente.

Germania, Italia, Spagna – gli aspetti comuni a questi tre paesi sono i seguenti: il primo concerne l'equiparazione fra lavoratori nazionali e stranieri legalmente soggiornanti. Si tratta di una regola generalizzata, basata su fonti internazionali (convenzioni dell'International Labor Organization recepite da questi Stati), che garantisce al lavoratore una piena parificazione dei suoi diritti sia retributivi che previdenziali; il secondo riguarda l'equiparazione nella disciplina delle prestazioni di lavoro irregolare, nel senso di riconoscere pienezza di diritti per il periodo in cui il lavoro è stato di fatto prestato. Queste equiparazioni discendono dal diritto del lavoro, che considera il lavoratore quale soggetto più debole del rapporto negoziale al fine anche di non avvantaggiare il datore di lavoro facendogli ingiustamente risparmiare. Il terzo punto riguarda l'esclusione degli immigrati senza carta di soggiorno (ora permesso di lungo periodo) dall'accesso ai trattamenti assistenziali e alle prestazioni non contributive, mentre l'ultimo prevede l'estensione anche agli immigrati irregolari dell'assistenza sanitaria urgente, senza (finora) obbligo di denuncia.

Diritti politici: parità sognata

La partecipazione degli stranieri al voto politico costituisce uno degli elementi fondamentali di inclusione nella vita pubblica del paese di accoglienza e, simbolicamente, significa la conferma dell'avvenuta integrazione; tuttavia troppe forze culturali e politiche considerano il voto l'ultimo bastione per mantenere la differenza tra nazionali e immigrati.

Il progetto di una "cittadinanza europea", se da un lato allarga lo spettro dei diritti riconosciuti ai cittadini membri dell'Unione, sancen-

done uno statuto giuridico che tende a superare quello nazionale – prevedendo con il Trattato di Maastricht (1992) la concessione del diritto elettorale attivo e passivo, a livello delle elezioni sia amministrative locali che del Parlamento europeo – dall'altro lato rischia di confermare l'esclusione degli immigrati. La cittadinanza europea, se vuole essere un elemento "propulsore" di civiltà, deve includere tutti gli immigrati soggiornanti, anche se con una certa gradualità ragionevolmente giustificata.

Per quanto riguarda il diritto di voto ai cittadini dei paesi terzi, l'Unione si è limitata a sollecitare gli Stati membri affinché li facciano partecipare alla vita pubblica: in questa direzione si muovono la Commissione (COM 2000/757), il Parlamento europeo (convenzione fatta a Strasburgo il 5.2.1992 – la legge italiana 08.03.1994, n. 203 di ratifica ed esecuzione di questa convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, si limita ai capitoli A (diritto di associazione) e B (diritto alla consultazione), con esclusione del capitolo C (diritto al voto) – e il Consiglio d'Europa (raccomandazione 115 del 2002). L'Unione, tuttavia, evita accuratamente di entrare in un territorio riservato alla sovranità dei singoli Stati membri, determinando inevitabilmente un florilegio di situazioni non certo entusiasmante.

Germania, Francia, Italia, Polonia, Romania, Austria, Grecia, Lettonia, Cipro – questi paesi non concedono alcun diritto di voto in nessuna tipologia di consultazione elettorale.

Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta, Paesi bassi, Slovenia e Svezia – in questi paesi è previsto il diritto di voto (attivo e passivo) per gli stranieri nelle elezioni amministrative.

Belgio, Estonia, Ungheria, Slovacchia, Lussemburgo – questi paesi hanno concesso agli stranieri il diritto di voto nelle elezioni locali, ma senza eleggibilità.

Repubblica Ceca, Portogallo, Spagna – in questi paesi gli stranieri possono partecipare alle elezioni locali a condizione che il proprio paese di provenienza conceda lo stesso diritto ai cittadini del paese ospitante: vi è il cosiddetto principio di reciprocità.

Regno Unito – stante la propria storica tradizione coloniale e post-coloniale la Gran Bretagna ha concesso ai cittadini dei paesi membri del *Commonwealth* il diritto di voto in tutte le elezioni.

Conclusioni: l'integrazione è una corsa ad ostacoli

La storia dell'Europa dal dopoguerra fino ai giorni nostri, pur in sintetici accenni, può offrire utili insegnamenti per superare la situazione attuale, caratterizzata da un'integrazione dei migranti irta di ostacoli.

Con riferimento al nostro tema si può dividere a grandi linee questo lasso di tempo in tre periodi: dalla fine del conflitto ai primi anni Settanta, dalla crisi petrolifera all'implosione del sistema sovietico di fine anni Ottanta, dagli anni Novanta ai nostri giorni. Il primo periodo vede l'Europa divisa in due blocchi: l'Europa dell'est egemonizzata dall'Unione Sovietica e l'Europa cosiddetta "libera". La prima vive una situazione "bloccata", mentre l'Europa occidentale è caratterizzata da una straordinaria ripresa sotto tutti gli aspetti: economica, culturale e politica. Gli storici chiamano oggi questo periodo "i gloriosi trenta anni del compromesso socialdemocratico", fondato su un'economia di stampo fordista-keynesiano che garantiva sufficiente protezione sociale a quasi tutta la popolazione.

Per quanto riguarda l'immigrazione si assiste in questo periodo ad un biblico spostamento di lavoratori dai paesi del Mediterraneo (Italia, Spagna, Grecia) verso l'Europa centro-settentrionale (Germania, Francia, Regno Unito), che trovano in queste società in piena espansione economica discrete possibilità di integrazione, anche se "al ribasso". La cifra di questo periodo: la speranza in un mondo rinnovato (basti pensare all'autunno caldo italiano).

Nel secondo periodo, il "ventennio di stagnazione", si assiste ad un rallentamento dell'economia europea occidentale come conseguenza dell'elevato costo delle fonti energetiche; nell'Europa dell'est perdura una società bloccata con sporadiche tensioni in alcuni paesi (Polonia, Cecoslovacchia) che preannunciano e preparano la crisi che esploderà alla fine degli anni Ottanta. Rispetto all'immigrazione l'Europa occidentale appare e si comporta da "cittadella assediata": gli spostamenti di lavoratori verso i paesi ricchi del nord diminuiscono quasi del tutto, mentre incominciano i primi arrivi di migranti nei paesi mediterranei. La "chiusura" può essere la cifra di questo ventennio.

Il terzo periodo vede l'implosione dei paesi dell'Europa orientale; l'Unione europea si allarga gradualmente ai paesi ex-comunisti. La cifra riassuntiva è "cauta apertura". È sempre più consistente l'immigrazione verso i paesi europei del Mediterraneo che, impreparati a questo fenomeno, lo affrontano con ripetute sanatorie. Le migrazioni verso il nord Europa sono diversificate e in pareggio: si verificano rientri di lavoro-

ri nei paesi d'origine (come accade per l'Italia), da dove parte invece una quota di professionisti altamente qualificati.

Per quanto riguarda i nostri giorni, la breve descrizione precedente può giustificare l'accusa lanciata contro l'Europa di una "paura senile" verso le novità, in particolare verso il mondo dei migranti. Solo con rinnovata e realistica fiducia l'Europa potrà affrontare e superare la sfida della globalizzazione, che esige una nuova integrazione fra tutti i popoli della Terra.

Bibliografia

- A. Stasi (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Ediesse, Roma 2009.
Senato della Repubblica, Servizio Studi, *Immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina*.
L. Calatà, D. Gottardi (a cura di), *Il diritto antidiscriminatorio. Tra teoria e prassi applicata*, Ediesse, Roma 2009.
V. Ferrante, L. Zanfrini (a cura di), *Una parità imperfetta. Esperienze a confronto sulla tutela previdenziale dei migranti*, Edizioni del Lavoro, Roma 2008.

Nota

- * PIETRO SOLDINI, responsabile dell'Ufficio nazionale delle politiche per l'immigrazione della Cgil. Ha ricoperto l'incarico di Presidente Nazionale della Federazione Italiana del Tempo Libero. Tra le campagne promosse dalla Cgil "Stesso sangue, stessi diritti" contro il razzismo e "Diritti senza confini". Siti: www.cgil.it; www.dirittisenzaconfini.it.

L'Europa ed il commercio internazionale

di Alberto Zoratti e Monica Di Sisto*

“La forza economica in casa è essenziale per una forte voce europea nel mondo. Il commercio è indispensabile per creare e sostenere questa forza. Un'economia globale in mutamento ha bisogno di una nuova politica commerciale. Un mercato aperto non è solamente riduzione delle tariffe, si tratta di un mercato in cui le imprese europee ricevono un trattamento equo, con libertà di concorrenza e protezione giuridica. La politica europea ha bisogno di essere chiara: rifiuto del protezionismo in casa, attivismo per l'apertura dei mercati all'estero”. Era il 4 ottobre 2006 e Peter Mandelson, allora Commissario al commercio per l'intera Unione, così commentava la nuova cornice in cui si sarebbe inserita l'Europa del terzo millennio.

“*Global Europe: competing in the world*” non sarebbe stata solamente una buona intenzione, ma avrebbe significato un deciso cambiamento di rotta della politica commerciale globale della vecchia Europa, a poco meno di un anno dalla “Ministeriale” dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (Wto) di Hong Kong (dicembre 2005). La filosofia di fondo della direzione impressa da Mandelson, coerente con la linea dettata dal commissario precedente Pascal Lamy (oggi Direttore generale della Wto), è più che mai semplice quanto diretta: per poter rafforzare i fondamentali dell'economia interna europea, una delle ricette sostanziali è trasformarsi in un competitore globale capace di promuovere e difendere attivamente gli interessi delle imprese e delle multinazionali europee in giro per il mondo.

Un obiettivo che non può essere raggiunto facilmente con gli strumenti già disponibili, ma che richiede un aggiornamento nelle strategie e nell'armamentario a disposizione. La Wto, e così l'ambito multilaterale, hanno dimostrato limiti apparentemente insormontabili: dal 1999, anno

in cui il *Millennium Round*, il negoziato del millennio sulle liberalizzazioni, fallisce ancora prima di iniziare nella fredda Seattle, i passi fatti nella direzione di una progressiva liberalizzazione dei mercati globali sono pochi ed instabili. Solamente nel novembre del 2001, a torri gemelle abbattute e con una Ministeriale conclusa un giorno dopo (quando parte delle delegazioni governative dei Paesi del Sud del mondo erano sulle rotte di ritorno) può essere lanciato un nuovo ciclo negoziale, il *Doha Development Round*, che ad oggi dopo le Ministeriali del 2003 a Cancun, del 2005 ad Hong Kong e del 2009 a Ginevra, non riesce ad arrivare a conclusione. Per questo, pur ribadendo l'impegno dell'Unione all'interno della Wto per portare a termine la *Doha Development Agenda* (l'Agenda di Doha sullo sviluppo, com'è retoricamente definita dalla Commissione europea)¹, la nuova Europa preme l'acceleratore sui nuovi Accordi di libero scambio (FTAs, *Free Trade Agreements*) con partner di ogni parte del mondo, soprattutto asiatici, ma anche centroamericani ed africani, con l'obiettivo di far passare attraverso accordi bilaterali quello che dentro la Wto non ha la forza di essere sdoganato. Non per niente questi nuovi *agreements* vengono definiti "*Wto plus*", proprio perché vengono inserite clausole molto più stringenti ed impegnative.

Secondo l'ex commissaria al commercio Ferrero-Waldner, in una risposta al Parlamento europeo del 18 dicembre 2009, ad oggi gli FTAs in campo sarebbero con: Svizzera, Macedonia, Croazia, Albania, Montenegro, Bosnia ed Herzegovina, zona Euro-Mediterranea (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, autorità palestinese, Tunisia), Cile, Messico, Sud Africa, l'area economica europea (Islanda, Lichtenstein, Norvegia), le Isole Faroe ed i Paesi Acp (le ex colonie di Africa, Caraibi, Pacifico). Molti altri sono ancora nel pieno del negoziato, da quello con la Corea del Sud appena concluso, che potrebbe segnare il primo passo verso un'altra tornata di approvazioni che comprenda il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay), India, Libia, i Paesi dell'Asean (Association of Southeast Asian Nation), Perù e Colombia (Comunità Andina), i Paesi centramericani, Ucraina, Canada, e l'implementazione degli Accordi già esistenti per i Paesi Acp all'interno del negoziato Epa (Economic Partnership Agreements)², che tratteremo più avanti.

Questo nuovo approccio ha messo fine alla moratoria *de facto* che l'Unione aveva esercitato dal 1999 per quasi otto anni su ogni nuovo accordo bilaterale. Non fu una decisione formale, ma si basò sul consenso degli Stati membri e della Commissione poco prima della ministeriale di Seattle come atto di buona volontà nel sostenere un processo multilaterale come il Millennium Round³.

Non fu tanto il fallimento di Seattle, quanto quello della Ministeriale di Cancun che cominciò a far vacillare l'approccio multilaterale dell'Unione, legato in particolare al blocco imposto dai Paesi del sud del mondo sui cosiddetti "Singapore Issues" su competizione, libertà di investimenti e accesso agli appalti pubblici, già inserite nell'Accordo multilaterale sugli investimenti (Mai) elaborato in sede Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico) e bloccato nel 1998 per la reazione della società civile e di alcuni governi (tra cui la Francia).

Da qui la necessità di andare oltre l'approccio multilaterale senza sconfessarlo e mettendo in campo la forza negoziale di un'Europa a ventisette, e quindi di uno dei maggiori mercati al mondo, supportata dalle *lobbying* delle imprese ora più che mai accreditate dalla dottrina della *Global Europe*. Gli accordi "Wto plus" comprendono molti ambiti che, ad oggi, sono fuori dal negoziato di Doha per i più disparati motivi, ma che sono al centro delle attenzioni delle imprese e degli esportatori europei, così come tutto ciò che riguarda la liberalizzazione nei paesi terzi dei servizi bancari e assicurativi, delle telecomunicazioni, del turismo, della distribuzione, dell'ambiente e delle forniture idriche, i già citati "Singapore Issues" già esclusi dai negoziati multilaterali, l'accesso alle risorse naturali (in particolare alle materie prime energetiche), ai minerali, all'acqua. Tutto questo contemporaneamente ad un rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale e all'abbattimento delle barriere doganali dei Paesi terzi, così da aprirne i mercati.

Un approccio molto aggressivo (o offensivo, come si direbbe in gergo) che ha creato non poche preoccupazioni nei Paesi in via di sviluppo. Per un progressivo indebolimento degli ambiti multilaterali, tanto per iniziare, ma anche per un possibile "effetto valanga" che favorirebbe un aumento incontrollato degli accordi bilaterali di libero scambio in tutto il mondo, in cui generalmente è il Paese più forte che riesce a difendere meglio i propri interessi particolari rispetto alla controparte, spesso più debole. La stessa agenda di liberalizzazioni, con un' enfasi particolare posta sull'abbattimento delle barriere doganali, spoglierebbe i governi delle armi necessarie per guidare lo sviluppo dei propri paesi, per tutelare le imprese nascenti o diritti come quello alla sovranità alimentare, spesso utilizzato retoricamente in occasioni pubbliche da istituzioni autorevoli, ma poi raramente sostenuto nelle politiche concrete⁴.

"Oggi più che mai, l'Europa ha bisogno di importare e di esportare. Il superamento delle restrizioni all'accesso a risorse come l'energia, i metalli e le materie prime incluse quelle agricole [...] deve essere una priorità assoluta. Misure adottate da alcuni dei nostri principali partner

commerciali per limitare l'accesso a [...] queste fonti stanno causando importanti problemi alle industrie dell'Ue. A meno che non si tratti di giustificati motivi di sicurezza o per motivi ambientali, le restrizioni in materia di accesso alle risorse dovrebbero essere rimosse.”⁵.

Le imprese europee *über alles* con l'obiettivo evidente di realizzare opportunità di business sia nell'accesso alle forniture di materie prime che per la presenza fisica delle aziende nei mercati esteri⁶. In particolare, l'Unione si impegna ad assicurare che le imprese europee non soffrano nei paesi terzi a causa di politiche non ragionevoli di sostegno e di sussidio alle aziende locali o per pratiche anticompetitive⁷. Questo spiega l'intensa attività della Commissione, in particolare nel percorso di riforma del quadro di Lomé, la cui Convenzione, firmata nella capitale del Togo nel febbraio 1975, è stata per venticinque anni lo strumento di gestione dei rapporti politici, economici e di cooperazione allo sviluppo tra i paesi Acp ed i paesi dell'Unione Europea.

Nel 2000, con l'Accordo di Cotonou, si rende la cornice generale più compatibile con la dottrina della Wto, pur mantenendo almeno nelle intenzioni la filosofia che ispirò la Convenzione di Lomé e le successive riforme della stessa: lotta alla povertà, sostegno al pilastro della cooperazione bi-plurilaterale, stanziamenti di risorse per aiutare i paesi a sviluppare le capacità tecniche essenziali per aprire ai mercati, il cosiddetto *Aid for Trade*.

Dal 2002 l'Ue ha cominciato a negoziare con le sue ex-colonie dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (77 paesi meglio noti come gruppo Acp) alcuni accordi di partenariato economico (Ape o Epa, *Economic Partnership Agreements*) presentati come tappe dell'Accordo di Cotonou, con l'obiettivo dichiarato di stabilire “nuovi aggiustamenti negli scambi, compatibili con le regole della Wto, che rimuovano progressivamente le barriere agli scambi tra Ue e Paesi Acp”, e che dovrebbero aiutare a costruire “iniziative di integrazione regionale tra i Paesi Acp” e promuovere “lo sviluppo sostenibile contribuendo in quegli stessi Paesi allo sradicamento della povertà”.

Non si tratta di veri e propri accordi bilaterali, cioè fra singoli paesi, ma di trattative fra l'Ue e sei organizzazioni regionali più o meno avviate sulla strada dell'integrazione: l'Africa occidentale (Cedeao/Ecpwas), l'Africa centrale (Cemac), l'Africa meridionale (Sadc), l'Africa orientale e australe (Comesa), i Caraibi (Caricom) e il Pacifico (Picta)⁸.

Dopo anni di negoziati regionali, sia le Organizzazioni non governative che molti governi Acp hanno manifestato forti preoccupazioni in merito all'impatto degli Epa sulle fragili economie dei paesi Acp non-

ché, di fatto, sull'efficacia della liberalizzazione degli scambi commerciali quale strumento per lo sviluppo⁹. Non solo. In un testo approvato a Strasburgo il 25 marzo 2009¹⁰ in occasione dell'Accordo di Partenariato tra Cariforum (i paesi dell'area caraibica) e l'Ue, il Parlamento europeo esprime diverse perplessità sull'approccio Epa. Sia su questioni di coerenza delle politiche che di contrasto alle cause della crisi finanziaria attuale: “[il Parlamento europeo] ricorda a questo proposito che otto dei quattordici Stati Cariforum firmatari dell'accordo di partenariato economico sono elencati dall'Ocse quali paradisi fiscali e che l'accordo di partenariato economico Cariforum prevede la liberalizzazione dei conti correnti per tutti i residenti (articolo 122), la liberalizzazione del conto capitale per gli investitori (articolo 123) e un'attività transfrontaliera quasi illimitata dei servizi finanziari, compresa la trattazione di strumenti derivati “fiduciari” e “fuori borsa” (articolo 103, B-6)”; ma anche sull'allocatione delle risorse, che dovrebbero essere aggiuntive e non sostitutive ai Fondi sociali; alla necessità di tutelare le piccole e piccolissime imprese locali da un'eccessiva apertura dei mercati; dell'urgenza nel focalizzare l'obiettivo Epa sul raggiungimento degli Obiettivi del Millennio tra cui la lotta alla povertà; e, soprattutto “sottolinea il ruolo fondamentale dei parlamenti del Cariforum e degli attori non statali nel monitoraggio e nella gestione degli Ape; rileva che il loro effettivo coinvolgimento richiede un'agenda chiara e inclusiva concordata tra l'Ue e gli Stati del Cariforum”. Per evitare l'imbarazzante situazione creatasi con i negoziati tra Ue e regioni africane, dove i rappresentanti della società civile e dei movimenti contadini sono stati spesso ignorati nelle loro esigenze e richieste di confronto.

Ma la critica radicale da parte dei movimenti sociali in realtà è la punta di un iceberg che parla di un percorso accidentato, in cui l'approccio molto *business-oriented* e *pro domo sua* dei negoziatori europei, e soprattutto la distanza tra la retorica e la sostanza dei negoziati, ha rallentato molto la loro conclusione. La scadenza del 31 dicembre 2007 è stata superata infatti senza che le divergenze fossero risolte. A cominciare dal tentativo dell'Unione di far approvare un pacchetto “full EPAs”, con il quale si intende non solo la liberalizzazione del commercio di beni, ma anche impegni sostanziali su temi come i servizi, i diritti di proprietà intellettuale e i sempreverdi *Singapore Issues* (investimenti, competizione ed appalti pubblici), con l'obiettivo di arrivare a raggiungere traguardi che né l'Accordo di Cotonou né tanto meno la Wto consentirebbero di tagliare.

Gli impatti sulle economie di quei paesi potrebbero essere partico-

larmente pesanti. A cominciare dalle politiche di integrazione regionale che, sulla scorta del percorso lungo ma efficace che ha creato il mercato unico europeo, consentirebbe ad altre regioni del mondo di attrezzarsi rispetto ad un mondo globalizzato in continuo cambiamento. I negoziati Epa non hanno tenuto conto della storia di relazioni tra paesi all'interno del macrogruppo Acp, creando *ex novo* nuove aggregazioni regionali e non tenendo presente quello che di fatto già esisteva, con il paradossale risultato di indebolire piuttosto che sostenere l'integrazione regionale di quelle economie. E, quindi, di non agevolare la crescita di un commercio locale, regionale o comunque Sud-Sud.

E non è un eccesso di zelo da parte delle Organizzazioni non governative o dei movimenti sociali. Addirittura il Parlamento europeo, all'interno di un testo votato il 25 marzo 2009 sull'Accordo di Partenariato Economico tra Ghana ed Ue ricco di retorica pro-mercato e pro-liberalizzazioni, metteva in evidenza alcune criticità frutto del "Global Europe pensiero". Al punto che il Parlamento di Strasburgo si è spinto ad esortare "la Commissione a non esercitare pressioni indebite sul Ghana per indurlo ad accettare gli impegni di liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici e le cosiddette *questioni di Singapore*"¹¹, "chiede che sia rapidamente determinata e costituita la quota di risorse destinate all'aiuto al commercio; sottolinea che tali fondi dovranno essere costituiti da risorse supplementari e non essere il risultato di un mero rimaneggiamento dei finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo (Fes), che gli stessi fondi dovranno conformarsi alle priorità del Ghana e che la loro erogazione dovrà essere puntuale, prevedibile e in armonia con i calendari di esecuzione dei piani strategici di sviluppo nazionali e regionali"¹². Inoltre, per evitare che ogni approccio ricordi anche lontanamente le politiche del Fondo monetario internazionale (Fmi) "si oppone a qualsiasi forma di condizionalità relativamente agli Epa in materia di concessione dell'aiuto europeo e invita la Commissione a garantire che l'accesso ai fondi del decimo Fes sia mantenuto indipendente dall'esito e dal ritmo dei negoziati"¹³.

Critiche che certamente non mettono in discussione l'approccio *market-oriented*, ma che se non altro mettono a nudo la retorica pro-sviluppo sostenibile della Commissione, spesso incoerente con la pratica concreta di queste politiche. Un punto di partenza importante per chi, come buona parte dei movimenti contadini e sociali del mondo, ne contesta non solo le modalità, ma anche il contenuto. D'altra parte, come è stato sperimentato in diverse parti del pianeta (anche da noi in Italia alcuni anni fa con la fine dell'Accordo *multifibre*, che ha liberalizzato il

mercato del tessile), l'apertura dei mercati – soprattutto se in modo non gestito – determina impatti negativi sulle imprese locali, soprattutto se piccole ed inserite in filiere fragili perché ancora giovani. Un modo per continuare a considerare i Paesi del sud del mondo come fornitori di materie prime ed energia a bassi prezzi e come mercato di sbocco per i propri prodotti, magari sussidiati. Ottimi profitti per le imprese. Pessimo servizio per le economie locali.

Se non gestita in maniera attenta, l'eliminazione delle tariffe su un ampio ventaglio di prodotti potrebbe portare a conseguenze insostenibili, come l'uscita dal mercato dei produttori locali, la perdita di posti di lavoro e di produttività, e un incremento delle importazioni di prodotti a basso costo che avrebbe implicazioni pesanti sulla bilancia dei pagamenti e sul debito estero. Nei negoziati tra Ue e Paesi Acp, la piena liberalizzazione porterebbe i Paesi membri dell'Esa (la regione *Eastern and Southern Africa*) a perdere 212 milioni di dollari negli scambi commerciali, contro un guadagno atteso dell'Unione di circa 1.1 miliardi di dollari. Secondo alcune ricerche del Ministero del commercio del Kenia, del Fondo Monetario e della Commissione europea, sotto gli Accordi di Partenariato Economico oltre il 65 per cento dell'industria kenyota sarebbe vulnerabile in seguito all'apertura dei mercati e intere comunità rurali sarebbero a rischio. Le previsioni d'impatto della stessa Commissione europea sull'applicazione degli Accordi di libero scambio con l'Africa occidentale confermerebbero le tendenze: aumento delle importazioni che arriverebbero ad un più 16 per cento per le cipolle, più 15 per cento per le patate, 17 per cento per la carne e 18 per cento per i polli, con le conseguenze che si possono immaginare per i piccoli produttori locali e per la sovranità alimentare di quei Paesi^{14 15}.

Invertire la rotta si può e si deve. Ma per poterlo fare è necessario rimettere in discussione decenni di ideologia neoliberista, le cui ricette ancora si trovano nelle agende delle élite globali, Commissione europea compresa. L'intervento pubblico e regolatorio, politico ed economico, nell'economia e nella società non sono più un tabù. Se vogliamo, però, che non si trasformino in forme di assistenzialismo collettivo nei confronti di esperienze d'impresa poco trasparenti e non sostenibili, dobbiamo mettere in campo nuovi meccanismi di controllo e di governo globale.

In questo quadro si inserisce la riflessione e la proposta innovativa su come rafforzare il mercato interno nei diversi contesti regionali e locali ed in vari settori, al fine di avviare quel processo di de-globalizzazione – o per dire meglio di disaccoppiamento dei mercati locali/regionali da

quelli globali – e di de-finanziarizzazione dell'economia mirato a ridare spazio e possibilità all'economia reale, ma anche a forme diverse di impresa, centrate sulla solidarietà e non solo sulla concorrenza. Ciò va ben oltre una banale spinta localista e reazionaria o una critica generica al funzionamento dei mercati globali, ma presuppone il ripensamento di intere filiere produttive su vari livelli.

A livello di politiche commerciali, non ha senso – né macroeconomico né dal punto di vista di cambiamento del modello di sviluppo – spingere per una chiusura positiva del ciclo di negoziati di liberalizzazione commerciale in corso (il cosiddetto Doha Round alla Wto) come impostato oggi, così come non ha senso continuare a spingere su *Free Trade Agreements* come accordi *Wto plus*.

Solo la riscrittura di un'agenda diversa può permettere un vero cambiamento nelle politiche commerciali seguite fino adesso. E questo passa di necessità attraverso un mandato alternativo dato alla Commissione e al Commissario incaricato tale da essere elemento di discontinuità con le discutibili scelte del passato. A cominciare dal poter inserire le politiche commerciali e gli investimenti all'interno di un quadro più ampio, che prefiguri un modello economico e sociale diverso, non più basato sulla competizione ma sulla cooperazione e sull'investimento in capitale e coesione sociale. È questo l'appello lanciato dalla rete internazionale di Ong e di movimenti sociali "*Seattle to Brussels*", di cui l'italiana Fair fa parte, che integra le necessarie richieste per un'agenda commerciale alternativa (stop alle liberalizzazioni e alle privatizzazioni, primazia dei diritti umani e dell'ambiente rispetto alle esigenze delle imprese nell'ambito degli investimenti) con un progetto di ambiente sociale a misura di comunità, capace di mettere al centro le esigenze delle persone e dell'ambiente: garantire un livello di vita dignitoso per tutti riconoscendo salari adeguati, aumentare le garanzie per il lavoro informale, tutelare i tempi di vita soprattutto per ciò che riguarda la cura delle nuove generazioni, realizzare una vera transizione ad una società a basso consumo di energia e sviluppare una rete di produzione energetica rinnovabile.

Una vera e propria agenda alternativa che nasce dalle realtà della società civile che in tutti questi anni, a cominciare dalla mobilitazione di Seattle del 1999, hanno scelto di impegnarsi per un futuro sostenibile. L'unica vera agenda che potrebbe trasformare l'Europa di oggi da semplice comparsa a protagonista del nuovo millennio¹⁶.

Note

- * ALBERTO ZORATTI, biologo e giornalista freelance. Fondatore di "Fair". Presidente di *Fairwatch*. Già vicepresidente dell'Assemblea generale italiana del commercio equo e solidale. Ha promosso le campagne "MobiliTebio" e "Questo Mondo Non è in Vendita". Portavoce di Rete Lilliput nel Genova Social Forum al G8 del 2001. Scrive su "Altreconomia" e "Carta". Tra i suoi libri: *Fermiamo Mr Burns* (Arianna, 2008) e *Il voto nel portafoglio* (Il Margine, 2009). Siti: www.faircoop.it.
- MONICA DI SISTO, giornalista. Collabora con l'Agenzia Asca, con quotidiani e periodici (Carta, Altreconomia, Rocca). Vicepresidente di *Fair* e responsabile per le campagne sull'Organizzazione Mondiale del Commercio e sull'economia internazionale. Tra i fondatori dell'Associazione *Fairwatch*. Tra le sue pubblicazioni: *WTO* (Emi, 2005) e *Il voto nel portafoglio. Cambiare consumo e risparmio per cambiare l'economia* (Il Margine, 2009). Sito: www.faircoop.it.
- 1 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=211&serie=163&langId=en>.
 - 2 E-4973/09EN, E-4978/09EN, E-4979/09EN, Risposta data da Ms Ferrero-Waldner a nome della Commissione (18.12.2009).
 - 3 <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/european-union-policy-towards-free-trade-agreements/PDF>.
 - 4 *Global Europe: the tyranny of "free trade", the european way*, Friends of the Earth International 2008.
 - 5 *Global Europe: competing in the world*, in http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf.
 - 6 *Ibidem*.
 - 7 *Ibidem*.
 - 8 <http://www.europafrica.info/it/pubblicazioni/>.
 - 9 <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/Eurafrica/Epa.htm>.
 - 10 Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2009 sull'accordo di partenariato economico tra gli Stati del Cariforum, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra.
 - 11 P6_TA(2009)0177 "Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2009 sull'accordo di partenariato economico interinale tra il Ghana, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra".
 - 12 *Ibidem*.
 - 13 *Ibidem*.
 - 14 PricewaterhouseCoopers, 2005. *SIA of the EU-ACP Partnership Agreements – West Africa Agro-Industry*.
 - 15 *EU FTA MANUAL February 2008* • ActionAid • Christian Aid • Oxfam.
 - 16 Tratto dal documento della coalizione *Seattle to Brussels* – <http://www.s2bnetwork.org/>.

L'alleanza tra il Parlamento europeo e i movimenti, per l'avanzamento del processo di integrazione dell'Europa

*di Vittorio Agnoletto**

Le mie opinioni sul presente e sul futuro dell'Ue sono frutto di esperienze fra loro molto differenti maturate negli ultimi vent'anni, prima nell'associazionismo, poi tra i movimenti sociali, infine nelle aule del Parlamento europeo.

Dall'associazionismo...

Negli anni Novanta come presidente della Lila (Lega italiana per la lotta contro l'Aids) ho coordinato vari progetti europei di ricerca ai quali partecipavano le principali associazioni di lotta all'Aids e molte realtà impegnate nella difesa dei diritti civili dell'allora Unione a quindici. Ho verificato sul campo l'attività di gruppi che si occupavano di salute, lotta alle droghe, difesa dei diritti degli omosessuali, dei migranti, di chi si prostituisce; ho scoperto similitudini e linguaggi comuni ma anche pratiche differenti e qualche pregiudizio.

Ho passato giornate intere a convincere associazioni nordeuropee che la lotta all'Aids non poteva essere un'esclusiva dei gay; ho scoperto con stupore il proibizionismo della Svezia sulle droghe; ho visto increduli i miei interlocutori quando raccontavamo le ingerenze della Chiesa nelle politiche di prevenzione...

... al movimento

Dal luglio genovese del 2001, attraverso l'esperienza dei Forum Sociali Europei, figli del Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre, fino al 2004, ho vissuto totalmente immerso nell'esperienza del movimento antiliberista/altermondialista. Sono stati anni trascorsi nel tentativo di co-

VITTORIO AGNOLETTO

153

struire reti e campagne europee attorno a conflitti sociali e vertenze: dalla lotta contro le basi militari a quella in difesa dei beni comuni, dalla richiesta di politiche di accoglienza verso i migranti alla campagna in favore della *Tobin Tax*.

Cresceva la consapevolezza che ogni nostra battaglia aveva necessariamente una dimensione sovranazionale e continentale. Tale consapevolezza coesisteva con le conseguenze della dura opposizione che tutta la sinistra europea (non mi riferisco ovviamente ai partiti socialisti/socialdemocratici) aveva esercitato nei primi anni Novanta contro il trattato di Maastricht. Il trattato aveva rilanciato la costruzione europea fondandola sul predominio della finanza e sull'autonomia del potere economico dalla politica.

Uno dei lasciti di quella battaglia fu, per un periodo non breve, un'indifferenza generalizzata verso le istituzioni europee viste come esecutrici del dominio capitalista o come enti inutili o, al massimo, come tribune dalle quali rilanciare le lotte dei movimenti. Non c'è dubbio che la complicata architettura istituzionale dell'Ue e i poteri limitati del Parlamento europeo alimentassero tale disinteresse.

Ma la crescita delle tematiche antiliberiste portò ben presto i movimenti a fare i conti con le politiche comunitarie: dalla PAC, la politica agricola comune, al commercio, dalla difesa alle direttive sul mercato interno. I movimenti furono costretti a recuperare saperi e conoscenze sulla dimensione istituzionale europea.

Cominciammo così ad organizzare incontri con giuristi: il tema della costruzione europea divenne una presenza fissa ai forum e fu lanciata la stesura de "La carta dell'altra Europa". Questi sono stati, e sono tuttora, percorsi importanti, con alti livelli di elaborazione, affiancati in alcuni casi da significative campagne di massa; ma, a mio parere, anche con un limite: al di là della giusta critica, non vi è mai stato un confronto nel merito delle diverse proposte di modifica istituzionale.

Ciò non è avvenuto anche per le differenti opinioni esistenti nei vari movimenti nazionali: nel nord Europa permane ad esempio una significativa componente antieuropeista; la valutazione, non esplicitata, è stata che non valeva la pena inserire un elemento di scontro tra i movimenti per discutere di un argomento non ritenuto centrale e sul quale pareva difficile incidere. Valutazione comprensibile, ma che ha fatto sì che in questi ultimi anni il dibattito istituzionale procedesse autonomamente, senza confrontarsi con i movimenti. Questo vuoto è stato amplificato dall'assenza di una posizione sindacale sull'UE esplicita, sufficientemente chiara e in grado di provocare una mobilitazione sociale.

... e nelle istituzioni

Nel 2004 sono eletto al Parlamento europeo come indipendente nelle liste di Rifondazione/Sinistra Europea. Per valorizzare quanto maturato nelle esperienze associative e di movimento ho scelto la Commissione Esteri/Diritti Umani e, come membro supplente, la Commissione Commercio Internazionale; sono stato inoltre membro dell'Assemblea Parlamentare Eu/Acp (composta da 77 parlamentari europei e dai rappresentanti di 77 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) e membro supplente della delegazione Eu/Afghanistan.

Nei cinque anni della mia esperienza istituzionale ho fatto parte del Gue/Ngl, il gruppo della Sinistra Europea/Sinistra Verde Nordica, i cui componenti provengono da 17 partiti comunisti, socialisti, verdi e di sinistra, in rappresentanza di 13 paesi e 9 milioni di elettori. Nonostante la varietà di storie e identità, si è sempre riusciti a trovare una sintesi politica fondata sull'antiliberalismo, con riferimenti al movimento dei lavoratori.

Il rapporto tra i movimenti e il Gue si è caratterizzato, rispetto agli altri gruppi politici, nel diverso ruolo parlamentare: abbiamo sempre inteso il nostro lavoro istituzionale come un ponte verso la società civile. Siamo riusciti a portare a Bruxelles e a Strasburgo gli attivisti di Attac, i militanti kurdi, le associazioni impegnate nella difesa dell'acqua, i comitati No Tav e No Dal Molin, i lavoratori della Thyssen, gli esposti all'amianto.

Per un'Europa dei diritti

La lotta per la qualità del lavoro e per i diritti sociali è stata da sempre una delle priorità del Gue/Ngl. Fin dalla sua costituzione, nel 1994, il Gue si è adoperato per una politica occupazionale incentrata sulla stabilità dell'impiego, la formazione dei lavoratori, l'assistenza all'infanzia, la salute e la sicurezza nelle fabbriche e negli uffici, la difesa della rappresentanza sindacale e del diritto di sciopero.

Tra i provvedimenti legislativi più significativi di tutta la legislatura, ricordo la direttiva Bolkestein sul mercato dei servizi – approvata nonostante la nostra dura opposizione nel novembre 2006, con l'accordo tra Popolari (Ppe), Socialisti (Pse) e Liberali (Alde) – che costituisce un'istigazione al *dumping sociale*. La direttiva sull'orario di lavoro è stata invece bocciata dal Parlamento nel dicembre 2008 grazie alla mobilitazione sindacale e alla battaglia parlamentare del Gue/Ngl, che hanno con-

VITTORIO AGNOLETTO

155

tribuito a spostare il Pse su un voto contrario, ribaltandone la mediazione originaria con il Ppe.

Di portata meno strutturale ma di alto valore simbolico è stata la risoluzione sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano extracomunitari senza permesso di soggiorno: un testo presentato purtroppo dai socialisti che, pur in presenza di alcuni aspetti positivi, prevede l'espulsione per i migranti sfruttati, colpendo così più le vittime che i carnefici e che, per questo motivo, ha visto il voto contrario del Gue/Ngl. Il pensiero sottostante è quello dell'immigrato come semplice prestatore di manodopera e dell'Europa come "fortezza" escludente.

Il Gue/Ngl ha sempre rifiutato una simile concezione e ha proposto politiche di accoglienza basate sulla libera circolazione degli individui, in grado di garantire parità in termini di diritti economici, sociali, civili e politici, compreso quello di voto nelle elezioni locali ed europee. È stato quindi inevitabile avversare fino all'ultimo la direttiva "sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente", nota anche come "Direttiva della Vergogna", che nel giugno 2008 è stata approvata in prima lettura grazie ai voti favorevoli e di astensione del Pse. Dopo anni di trattative, e nonostante gli appelli di Amnesty International, delle Nazioni Unite e di molti rappresentanti della società civile, il testo è passato. La normativa comprende il prolungamento della detenzione nei centri di permanenza temporanea (Cpt – ora denominati centri di identificazione ed espulsione, Cie) fino a diciotto mesi; la detenzione, in alcuni casi, anche per i minori non accompagnati; il divieto di tornare in Europa per cinque anni dopo il primo ingresso; la possibilità di espulsione non solo verso il paese di provenienza ma anche verso altri Stati. Ciò significa che migliaia di persone – oggi in Europa le stime parlano di 8 milioni di "irregolari" – verranno mandate in Paesi che non rispettano i diritti umani e il loro tentativo di fuggire dalla miseria o dalle guerre non solo sarà vanificato ma potrà avere conseguenze ben peggiori sulla loro vita.

È andata meglio con la relazione sulla "creazione di un sistema europeo comune di asilo", approvata a larga maggioranza. Entro il 2012 sarà definita la politica comune per il riconoscimento dello status di rifugiato, un modo concreto per garantire un diritto che troppo spesso è stato calpestato da diversi Paesi membri.

Utili anche per la battaglia politica italiana sono poi state le missioni di monitoraggio nel quadro della campagna "No Fortress Europe", che hanno riguardato i Cpt italiani e libici, i campi Rom e Sinti di Milano, Roma e Napoli, e hanno tra l'altro suscitato le critiche dell'Ue al governo Berlusconi.

Contro lo strapotere del mercato

Ma quali sono le ragioni storiche che determinano i flussi migratori? Chi sono le persone che sfidano la morte nel Sahara prima e sulle carrette del mare poi? Nonostante l'inquinamento informativo prodotto dalle destre, è noto che si tratti di migranti economici e/o profughi ambientali. Dieci anni dominati dalle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) e dal suo dogma "più mercato *uguale* più libertà" hanno prodotto un mondo con maggiori disuguaglianze e meno sostenibile. Noi come gruppo politico lavoriamo per invertire questa tendenza. Proponiamo di abbandonare l'attuale compromesso di potere tra Ue e Usa e rafforzare le relazioni economiche con il Sud del mondo.

Da qui l'opposizione agli Epa, gli accordi di libero scambio che l'Europa vuole imporre a 77 Paesi Acp secondo i dettami perversi dell'Omc. Il cuore dei negoziati Epa consiste nella creazione di aree di libero scambio fra la Ue e gli Acp e quindi nell'eliminazione di tutti i dazi doganali e delle barriere non tariffarie sulle merci importate ed esportate in un periodo che va dal 2010 al 2020, nella liberalizzazione completa dei servizi, nella difesa degli investimenti delle imprese estere, nell'instaurazione di un regime di tutela della proprietà intellettuale.

Il fine nobile dichiarato è quello di "contribuire allo sradicamento della povertà" ma la storia del negoziato indica tutt'altro. Così come finora condotto dalla Commissione europea, esso mette infatti in pericolo la sovranità economica ed alimentare dei Paesi coinvolti. Pregiudica ogni loro residua possibilità di consolidare le proprie filiere produttive e li espone al dramma di un'ulteriore de-industrializzazione. L'unico vantaggio sarebbe quindi per le grandi multinazionali europee. Ma grazie alla mobilitazione di *Roppa*, una rete di ottanta milioni di contadini dell'Africa occidentale, e di altre iniziative targate "Stop-Epa" – a cui il sottoscritto e tutto il Gue/Ngl hanno partecipato sia come sponde istituzionali che come attivisti – la stragrande maggioranza dei nostri partner Acp ha finora rifiutato la sottoscrizione di un impegno "pieno". Come alternativa i Paesi Acp hanno spuntato degli accordi parziali che consentono di mantenere le preferenze tariffarie in vigore dal 2000 e di portare avanti la richiesta di una revisione completa dei negoziati in una chiave più orientata alla garanzia dei diritti primari dei popoli.

Sulla questione ambientale il nostro gruppo continua a sostenere le energie rinnovabili, trasporti pubblici di qualità, una gestione pubblica dell'acqua, la lotta contro i cambiamenti climatici e contro la riduzione della biodiversità. Abbiamo cercato di ottenere il massimo anche nella

VITTORIO AGNOLETTO

157

direttiva *Reach* per l'eliminazione delle sostanze chimiche pericolose in uno scontro con l'industria chimica tedesca e dovendo fronteggiare la ricerca perenne di un compromesso con il capitale sostenuta anche dai socialdemocratici tedeschi.

La difesa dei "beni comuni" ci ha portato a votare compattamente contro (unico gruppo dell'europarlamento) la risoluzione sull'Acqua in vista del World Water Forum di Istanbul del 2009. La potentissima lobby delle multinazionali di settore è riuscita a ottenere il reinserimento, nella risoluzione approvata, dell'acqua come "bene economico commerciale soggetto alle leggi di mercato", facendo fare un grave passo indietro all'aula di Strasburgo che nel 2006 si era schierata a favore dell'acqua come "bene comune dell'umanità".

Per la pace

Il gruppo Gue/Ngl sostiene l'idea di una politica estera fondata sulla pace e la cooperazione ed è quindi fortemente contrario alla creazione di forze d'intervento militari europee anche laddove queste si trovino ad operare nel quadro della nuova filosofia delle Nazioni Unite conosciuta come "*responsibility to protect*" (R2P), che altro non è che il vecchio "dovere all'ingerenza umanitaria". L'allineamento dell'Unione europea alla R2P è seguito al passaggio dalla Pesc (politica estera e di sicurezza comune) alla Pesd (politica europea di sicurezza e difesa comune) e va di pari passo con il rafforzamento dell'industria continentale delle armi, con l'allargamento ad est della Nato e con l'utilizzo strumentale del tema diritti umani nelle relazioni internazionali.

Pilastrini della nostra concezione alternativa della politica estera sono l'autodeterminazione dei popoli, l'istituzione di un'agenzia Ue per il disarmo, la conversione della spesa militare a fini civili, il contrasto a qualsiasi ipotesi di militarizzazione dello spazio. Tutto il Gue ha partecipato alla lotta contro la base radar in Repubblica Ceca, come parte del progetto "scudo spaziale" statunitense che prevedeva anche una base con missili intercettori in Polonia.

Il Gue/Ngl è da sempre parte del movimento pacifista e ha cercato di portare questa voce all'interno del Parlamento, chiedendo che l'Ue dia un contributo politico attivo alla soluzione dei conflitti, da quello mediorientale (numerose sono state le nostre missioni in Cisgiordania e a Gaza), ma anche, solo per fare degli esempi, in Kurdistan, Colombia e Sahara Occidentale.

La critica alla pratica dei “due pesi, due misure” che l’Unione europea applica nel valutare le situazioni di violazione dei diritti umani ha invece costituito il nocciolo della mia relazione sulla “clausola democratica” negli accordi economici tra Ue e Paesi terzi. Il testo, approvato a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo il 14 febbraio 2006, prevede che in ogni accordo commerciale siano inseriti precisi vincoli sul rispetto dei diritti umani e sulla democrazia. In caso di mancato rispetto di tali clausole anche l’intesa commerciale raggiunta dovrebbe essere rimessa in discussione. Grazie anche al gioco di squadra con ong e associazioni italiane ed europee, la risoluzione approvata ha messo la Commissione europea alle strette in diverse trattative già in fase di negoziazione.

La Costituzione europea

Il Gue si è battuto contro il progetto di Costituzione europea così come elaborato dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d’Estaing, giustamente rigettato per via referendaria in Francia e Olanda. Il primo motivo di questo rifiuto è la scelta di non inserire il ripudio della guerra tra i valori fondanti della Ue, nonostante i milioni di firme raccolte in tutta Europa. Negli articoli che trattano le politiche di sicurezza e difesa della Ue non solo ciò è stato totalmente ignorato ma si è andati oltre, delineando un’Europa che rincorre il ruolo di potenza militare in coordinamento con la Nato e si espone in questo modo al rischio di sudditanza nei confronti di Washington.

Il secondo motivo sta nella terza parte del trattato: un inno al liberismo, una sorta di “costituzionalizzazione” del mercato, in cui molti dei “diritti” acquisiti grazie alle lotte dei movimenti del Novecento cambiano denominazione e diventano “principi”. Un’idea inaccettabile: l’auspicabilità di un principio è cosa ben diversa dall’esigibilità di un diritto.

Obiettivi e speranze per il futuro

Eppure, nonostante la mia opposizione alla Costituzione, mi considero assolutamente un europeista; sono convinto dell’assoluta necessità di costruire un’Europa politica federalista, con una propria Costituzione (ovviamente differente nei contenuti da quella bocciata nel 2005), collocata dentro un mondo multipolare.

VITTORIO AGNOLETTO

159

Non ho nessun rimpianto per il mondo diviso in due zone d'influenza, né per il mondo unipolare auspicato nell'epoca Bush; credo sia insopportabile, sul piano materiale ed etico, l'attuale dominio della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione mondiale del commercio che condannano alla fame e alla sete oltre un miliardo di persone.

Non credo che l'alternativa possa risiedere in una dimensione nazionale, né nel lasciare che al fianco degli Usa, a decidere le sorti del mondo, vi sia qualche paese emergente che calpesti anch'esso i diritti di milioni di persone. Penso si debba lavorare per formare grandi regioni di aggregazione politica ed economica nei diversi continenti. Va favorito lo sviluppo del Mercosur e delle tante istituzioni dell'America Latina, compreso l'annunciato Parlamento Latinoamericano; va favorita la formazione di grandi mercati regionali in Africa, in grado di superare contese politiche spesso eredità del colonialismo. Vanno sostenuti i movimenti sovranazionali, regionali, che costituiscono l'unica base possibile per la costruzione di entità politiche capaci di superare l'attuale frammentazione in stati spesso costruiti, in Africa, in modo totalmente artificiale.

Per queste ragioni mi batto per un'Europa sempre più entità politica, capace di dialogare alla pari, e nel reciproco rispetto, a ovest come a est e con i tanti sud. Per questo voglio un'Europa fondata su pari diritti umani e sociali per tutti coloro che vi vivono, con un Parlamento eletto dai cittadini su base proporzionale e con pieni poteri, tra i quali il diritto/dovere di nominare l'esecutivo: la Commissione.

Un Parlamento e una Commissione con una piena sovranità, ognuno nel suo ruolo, sulle scelte demandate al livello comunitario, senza diritto di veto da parte degli Stati nazionali, sottrarrebbero il ruolo decisionale a strutture senza alcun controllo da parte dei cittadini, come il Consiglio europeo e i vari Consigli dei ministri dei 27 stati membri.

Potrei aprire una lunga discussione sul Trattato di Lisbona, che sta entrando in vigore proprio mentre scrivo queste pagine. Un trattato che mantiene, pur con minori pretese, il suo segno liberista e i limiti già precedentemente illustrati a proposito del progetto di Costituzione. Un trattato con il quale è comunque necessario fare i conti: è importante usare le opportunità, poche, che vanno nella direzione di aumentare gli spazi democratici e di partecipazione, a cominciare da un ruolo maggiore del Parlamento europeo su materie fino ad ora appannaggio di Commissione e Consiglio. Vanno usati questi spazi e quegli strumenti, come le petizioni, che dovrebbero costituire il canale diretto tra i cittadini, le comunità e le istituzioni europee.

L'Unione europea in una prospettiva non lontana coinciderà con il continente europeo; in tempi brevi sarà necessario e inevitabile coinvolgere nell'Unione tutti i Paesi dei Balcani. E se a sinistra si comprenderà in tempo l'importanza di questo percorso sarà più facile ricollocare a livello continentale quella lotta per la giustizia sociale, l'uguaglianza e la libertà che ha segnato per secoli la storia di tutti i popoli europei, nessuno escluso. Perché, come diceva un grande europeista, Robert Schuman, nell'omonima Dichiarazione del 9 maggio 1950, "L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto".

Bibliografia

- Sanoussi Bilal, Francesco Rampa, *Alternative (to) EPAs*, ECDPM Policy Management Report 11, febbraio 2006.
- Sanoussi Bilal, *Concluding EPA Negotiations*, ECDPM Policy Management Report 12, giugno 2007.
- Heikki Patomaki e Teivo Teivainen, *Global Democracy Initiatives: the art of possible*, NIGD Working Paper 2/2002.
- M. Glasius, M. Kaldor, H. Anheier, *Global Civil Society 2002*, Oxford University Press.
- Associazione Società d'Informazione (a cura di), *Rapporto sui diritti globali 2007*, Ediesse, Roma 2007.
- Danilo Zolo, *Da cittadini a sudditi. La cittadinanza politica vanificata*, edizioni Punto Rosso/Carta, Roma 2007.
- Vittorio Agnoletto, *Prima persone. Le nostre ragioni contro questa globalizzazione*, Laterza, Roma-Bari 2003.
- Id., *La società dell'Aids. La verità su politici, medici, volontari e multinazionali durante l'emergenza*, Baldini e Castoldi, Milano 2001.
- Aldo Morrone, *Lampedusa, porta d'Europa*, edizioni Ma.Gi, Roma 2009.
- Etienne Balibar, *Noi cittadini d'Europa?*, Manifestolibri, Roma 2008.
- Zygmunt Bauman, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari 1999.
- Slavoj Žižek, *Politica della vergogna*, Nottetempo, Roma 2009.
- Massimo Riva, Gaetano Arfè, Stefano Rodotà, *Dall'Europa dei mercanti all'Europa dei popoli*, Macchiaroli, Napoli 1989.

Nota

- * VITTORIO AGNOLETTI, nel 1992 fonda la Lega Italiana per la Lotta contro l'Aids. Nel 2001 è portavoce della delegazione italiana al Forum Sociale Mondiale di Porto Alegre e del Genoa Social Forum. Dal 2004 al 2009 è eurodeputato nel gruppo della Sinistra Europea. Ha pubblicato *La società dell'Aids* e *Prima persone. Le nostre ragioni contro questa globalizzazione*. Siti: www.vittorioagnoletto.it; www.lila.it; www.forumsocialmundial.org.br.

Costruire dal basso lo spazio pubblico europeo

di Raffaella Bolini*

Nel 1910 le suffragette inglesi venivano arrestate durante le manifestazioni per il voto alle donne davanti ai cancelli della *House of Commons*. Ancora negli anni Sessanta sopravvivevano i domini coloniali europei in Africa. I regimi in Europa orientale hanno resistito fino al 1989, e l'*apartheid* un po' di più.

Nessuno può negare che nell'ultimo secolo la democrazia abbia fatto in tutto il mondo grandi passi avanti. C'è più quantità di democrazia, ma a ciò corrisponde nell'epoca odierna un abbassamento della sua qualità. C'è meno partecipazione al voto, meno fiducia nella classe politica. L'economia mangia la politica, la privatizzazione erode il pubblico, la globalizzazione erode lo stato e la democrazia delle istituzioni internazionali non è ancora stata inventata. Marilyn Taylor, dell'Università del West England, la chiama "contraddizione democratica".

La vittoria dei no ai referendum sul Trattato Costituzionale ha dato un potente contributo ad aprire la riflessione. È vero, come ha scritto Giuseppe Allegri, che lo strumento referendario in sé – a conclusione di un processo difficilmente rapportabile a una dimensione autenticamente pubblica e democratica – certo non era lo strumento più idoneo a manifestare la volontà delle cittadinanze. Le società europee sono complesse, frammentate e pluralistiche, mentre la scelta referendaria presuppone la riduzione brutale delle scelte, dell'articolazione del dibattito e delle differenze. In ogni caso, la delegittimazione del processo costituente è stata forte e chiara e le istituzioni comunitarie hanno dovuto avvertire volenti o nolenti la distanza che le separa dai cittadini in carne ed ossa. Si è materializzato il timore delle popolazioni per un livello istituzionale ritenuto meno controllabile delle pur indebolite democrazie nazionali, oscuro nell'incidenza sulla vita quotidiana, rappresentato nei fat-

ti da imposizioni dall'alto, subalterno ai poteri forti della globalizzazione e complice nella distruzione delle garanzie sociali conquistate a livello nazionale.

A seguito dello choc referendario, mentre i governi trovavano le scoriatoie per non far arenare il percorso del Trattato, in alcuni settori della stessa Commissione europea si è aperta una riflessione inedita. Ha interrogato in modo critico anche organizzazioni della società civile che giocano la partita dentro le istituzioni, nei ristretti spazi consentiti e concessi. Si è dovuto ammettere che per troppo tempo la relazione con i cittadini è stata intesa come puro e semplice impegno per l'informazione sulla vita delle istituzioni europee. E che tante esperienze non governative si sono prestate per anni a questo equivoco, intorno al quale sono state investite risorse e si sono costruiti meccanismi di cooptazione. Ma tanto più si allargano gli ambiti di competenza dell'Unione europea, tanto più ci si avvia verso l'unione politica e non solo monetaria ed economica, tanto più appare evidente che il deficit democratico è cosa seria, e ha a che fare con la base costituente dell'Unione.

La storia ci consegna una Unione che non è oggettivamente strutturata in modo democratico, poiché non c'è democrazia che non si fondi sul potere dei cittadini, non si realizzi in un Parlamento espressione della sovranità popolare e dotato di veri poteri, non si concretizzi in istituti di partecipazione permanente, dove il Governo non sia emanazione ultima di questo esercizio della sovranità, e ad essa subordinato. La cittadinanza europea non c'è mai stata, se per cittadinanza si intende qualcosa di più profondo che non una massa di sudditi o una opinione pubblica da blandire. Non c'è mai stata perché i cittadini europei eleggono un Parlamento che non ha i poteri che gli dovrebbero competere, non ha voce in capitolo per la scelta del Governo e non lo controlla. Non c'è mai stata perché quel poco di partecipazione consentita è segmentata per nazionalità e ciascuno concorre ad eleggere solo i suoi rappresentanti nazionali.

In questo quadro lo spazio pubblico che, come insegna Habermas, è la premessa per una società civile transnazionale e per un popolo europeo che si dia una costituzione, non è mai stato costituito. Ma proprio la costruzione dello spazio pubblico, come luogo di esercizio della cittadinanza attiva fruibile da tutti e tutte, che è condizione essenziale dell'affrancamento dall'economia come orizzonte unico e totalizzante dell'Unione europea, è stato contemporaneamente obiettivo e pratica quotidiana autogestita della società civile democratica, dei movimenti e delle organizzazioni sociali in tutto il loro percorso recente.

Il popolo e il territorio sociale d'Europa esiste davvero, per chi a vario titolo organizza e partecipa al Forum Sociale Europeo, dalla prima edizione di Firenze alle ultime assai più difficili, per gli attivisti delle campagne in difesa del lavoro, dell'acqua bene comune, dei rom e dei migranti e di tutte quelle che hanno in questi anni costruito spazi europei di cittadinanza. Esiste davvero. Non hanno bisogno, questi cittadini e cittadine, di fondare l'identità europea sull'interpretazione dei fatti storici e religiosi di secoli passati. La sperimentano concretamente nella sua pluralità, mettendo a confronto le diversità per trovare linguaggi comuni. La conoscono nella sua interna disuguaglianza, quando gli occidentali contribuiscono in solido alla partecipazione degli orientali e dei balcanici, a cui il reddito non permette neppure un viaggio in treno. La sperimentano nella sua cattiveria, quando a Lampedusa o a Patrasso raccolgono dal mare o sotto i tir esseri umani senza i documenti necessari salvarsi la vita. La sperimentano crudamente i lavoratori, con le lotte per fermare le delocalizzazioni selvagge e le liberalizzazioni con cui le aziende cercano di aggirare le conquiste sindacali su costo del lavoro, garanzie, tutele e diritti. L'Europa la vivono materialmente e positivamente i ragazzi e le ragazze che partecipano agli scambi giovanili, ai gemellaggi, ai programmi di scambio studenteschi e universitari, uno dei non molti campi di intervento su cui le risorse europee sono state ben spese. L'Europa è terra comune per le reti europee associative, quelle che si impegnano davvero a creare collaborazione fra l'associazionismo a est e a ovest.

L'ultimo decennio ha visto un aumento esponenziale dell'autorganizzazione di spazio pubblico europeo, se per spazio pubblico si intende una comunità che si conosce e si riconosce, che interagisce e cammina insieme attraverso il riconoscimento e la composizione delle differenze, la costruzione di alleanze, la convivenza attiva. Milioni di persone hanno dunque messo i piedi nel piatto della costruzione dell'Unione, anche se spesso esplicitamente ciò non è stato dichiarato: sono molti i casi infatti – e il Forum Sociale Europeo forse ne costituisce l'esempio più lampante – in cui lo spazio pubblico ha deciso di giocare la partita a distanza, evitando di impattare direttamente con la costruzione istituzionale dell'Unione.

Molte campagne e vertenze europee vere, nate dalla rappresentazione di problemi ed interessi reali della società civile, hanno dovuto fare i conti con elementi oggettivi e soggettivi che ostacolavano l'esplicito collocarsi sul dibattito intorno all'architettura istituzionale dell'Europa. In parte ciò è dipeso dal fatto che le questioni sociali, del lavoro, della pace, dei diritti non sono comprimibili nelle frontiere esistenti dell'Unione, e

generalmente la società civile si muove, dialoga e si organizza necessariamente in chiave pan-europea. In tutti i movimenti e le campagne europee degne di questo nome semmai c'è uno sforzo, un impegno per coinvolgere le deboli e spesso oppresse organizzazioni sociali russe. L'est europeo e i Balcani vengono giustamente considerati come un insieme, senza distinzioni fra stati membri e non. Questa accezione larga dell'Europa spesso ha complicato e complica la possibilità della società civile organizzata di scegliere l'interlocuzione privilegiata con l'Unione europea attraverso la dinamica classicamente usata a livello nazionale, dove al conflitto si aggiunge l'interlocuzione e la negoziazione a fronte di un comune e indiscusso quadro istituzionale di riferimento.

Ancora più condizionante in chiave di incomunicabilità con le istituzioni europee è stato il convivere, nella società civile, di organizzazioni europeiste – sia pur nella critica dell'Unione esistente e delle sue politiche – e organizzazioni antieuropeiste, per motivazioni politiche o per provenienza nazionale, che si sono sempre rifiutate di legittimare l'Unione europea attraverso l'apertura di un dialogo.

Negli ultimi anni, dunque, si è assistito a un vero e proprio paradosso. Mentre la società civile europea costruiva se stessa e contemporaneamente lo spazio pubblico che manca all'Unione europea, quella stessa società civile ha scelto molto spesso consapevolmente, per suoi motivi interni, di non utilizzare la sua azione e la sua forza per forzare le porte dei palazzi istituzionali. Ha scelto, nei momenti in cui era più unita, più forte, e quindi più composita e plurale, di rimanere fuori. Di fatto, per conservare l'unità, che è elemento essenziale e prioritario a dare impatto e credibilità alle vertenze, si è dovuto scegliere di non intaccare direttamente la dinamica di relazioni costituita. Nella maggioranza dei casi, si è preferito lasciare alle forze politiche presenti nel Parlamento europeo, ai singoli parlamentari, e alle componenti di società civile presenti all'interno delle istituzioni la rappresentazione di molti conflitti che si agitavano fuori dalle istituzioni.

È stato questo, fra gli altri, uno degli elementi di debolezza del Forum Sociale Europeo in quanto spazio pubblico collettivo e condiviso, e che pure ha al suo interno attori sociali che hanno accettato da tempo la scommessa di giocare la propria autonomia anche nel confronto istituzionale. La Confederazione Europea dei Sindacati da tempo è attore ufficialmente riconosciuto del dialogo sociale dell'Unione. Molte coalizioni e reti svolgono un ruolo attivo sia dentro che fuori gli spazi istituzionali. È un elemento di riflessione critica che andrebbe affrontato apertamente. Soprattutto ora che il Trattato di Lisbona, con tutte le cri-

ticità che porta con sé, dal punto di vista della società civile immette nel quadro istituzionale elementi migliorativi. Sono spiragli che però vanno agiti, forzati, aperti prima che si richiudano o vengano “mummificati” in forme senza significato.

Non si può lasciare solo alla dinamica delle ong già interne al sistema la partita per la definizione degli strumenti di democrazia partecipativa dell’Unione riconosciuta nell’articolo 11 del Trattato, le forme di dialogo regolare e le ampie consultazioni sancite dallo stesso articolo, né la battaglia per la formalizzazione del dialogo civile. Tanto più perché il quadro entro cui la società civile priva di cittadinanza si dovrà muovere in futuro si è andato ulteriormente complicando. Lo dimostrano chiaramente i risultati delle ultime elezioni europee del 2009. Al deficit democratico dell’Ue, chiaramente evidenziato dalla scarsissima partecipazione al voto, si va aggiungendo la crisi democratica all’interno degli stati nazione che dell’Unione fanno parte. Nel momento in cui il Parlamento europeo vede aumentare i suoi scarsi poteri, sui suoi scranni sono andati a sedersi parlamentari eletti in liste chiaramente xenofobe e razziste.

I riferimenti etico culturali delle culture egemoni nei paesi che hanno guidato la costruzione politica europea dal dopoguerra si vanno sfaldando. La partecipazione popolare alla politica, che ha caratterizzato per decenni le grandi battaglie ideologiche e sociali nell’Europa occidentale, è paurosamente venuta meno. La relazione fra partiti politici e cittadini si è rarefatta, e la crisi di rappresentanza apre un enorme spazio alle derive populistiche e plebiscitarie. L’Europa dell’est, con la sua democrazia incompiuta, contribuisce fortemente al diffondersi di questi fenomeni negativi. Il declino dell’Europa non è un dato che riguarda solo il ruolo internazionale dell’Unione a fronte dei mutati scenari mondiali con l’affermarsi del multilateralismo non regolato, in cui l’asse atlantico viene surclassato dall’affermarsi dei “paesi balena”, Brasile, India, Cina e Russia, con uno spostamento degli assi geopolitici ed economici e la fine della centralità europea. È un declino culturale, etico, ideale e di senso che associato alla crisi economica e strategica sta già producendo un circolo vizioso pericoloso. Il disegno del Manifesto di Ventotene non era neutro, aveva una cifra e un segno, fondava l’Europa su un progetto di democrazia e di giustizia sociale. Della storia europea riprendeva la parte migliore e positiva, con l’ambizione di poggiare su di essa non solo le sue fondamenta e le sue ragioni, ma anche il suo modello di sviluppo e la sua “missione” internazionale.

La resa politico culturale al pensiero unico ha consegnato il modello sociale europeo – che per quanto incompiuto disegnava una alternativa

sia al fallimento del socialismo reale che al capitalismo selvaggio – ai poteri forti dell'economia e alla logica del profitto. La classe politica *mainstream* degli stati europei si è sottomessa in blocco alle teorie neoliberiste, illudendosi di poter realizzare una impossibile combinazione fra libero mercato e garanzie sociali. Così facendo ha distrutto il principale attore di coesione sociale e di benessere che era la classe lavoratrice. La classe media europea impoverita assomiglia sempre di più a quella che negli Stati Uniti, con due generazioni di Bush, ha creduto di rispondere alla sua insicurezza facendo la guerra al mondo, e agli ultimi della scala sociale.

Gli Stati Uniti sono arrivati a toccare il fondo dell'impoverimento interno. E provano a risalire cambiando strada, invertendo perlomeno nell'impostazione culturale il linguaggio della guerra con quello del dialogo, e impegnandosi a ricostruire una delle garanzie sociali fondamentali che è il diritto alla salute. Con mille difficoltà e contraddizioni, questo è il segno della presidenza Obama. In Europa, particolarmente in occidente, la rete del welfare mantiene una sua pur indebolita capacità di frenare il tracollo delle persone e delle comunità, e l'emergenza non si avverte ancora nella sua potenza. Ma gli effetti sulla popolazione sono gli stessi. All'insicurezza sociale e esistenziale si reagisce con la guerra fra poveri, con il razzismo. Alla competizione si risponde con l'individualismo e con la rottura dei vincoli comunitari. Alla crisi di senso si reagisce con il consumismo e il materialismo senza anima. C'è una componente del potere – come ampiamente dimostrato anche da un capitolo recente della storia europea che sono i dieci anni di guerre balcaniche – che è disposto a cavalcare il diavolo pur di conservare o conquistare consenso. E la politica, anche in Europa, sempre più rinuncia a svolgere la sua funzione pedagogica e formativa per assecondare le pulsioni più regressive di una popolazione spaventata.

Non è visibile nello scenario europeo una classe politica capace di mobilitare a livello transnazionale su idee e valori. Le esperienze positive e le buone pratiche, che pure esistono a migliaia soprattutto nei laboratori locali di vita buona, non sono valorizzati, sono frammentati e dispersi. Le resistenze, che pure animano tanti territori del nostro continente, sono isolate, vengono presentate dal potere come difesa di interessi corporativi o di cortile, non viene loro permesso di trasmettere gli elementi di progetto per il futuro che pure quasi sempre contengono. Gli intellettuali di Europa, per lo più, seguono il sovrano.

Ancorare nel basso la democrazia europea, rifondare i valori e costruire spazio pubblico dell'Unione è un obiettivo che deve svilupparsi in uno dei momenti più difficili della sua storia. È un paradosso crudele

che l'Unione sia finalmente dotata di uno strumento utile alla partecipazione per cui tanto la società civile si è battuta – la possibilità con la raccolta di un milione di firme di proporre iniziative legislative – esattamente negli stessi giorni in cui un referendum popolare in Svizzera ha negato la possibilità di costruire minareti nel territorio elvetico. La maggioranza della popolazione europea è in una fase di grave regressione culturale, e la deriva populistica e plebiscitaria della politica, invece che frenare questo processo, lo esalta e lo utilizza.

In questo quadro, che non consente né semplificazioni né illusioni, c'è da lavorare, innanzitutto recuperando il valore formativo, culturale, emancipatorio delle menti e delle coscienze che sta nella partecipazione attiva e nell'azione politica, quella fatta di vicinanza a chi non sa, di condivisione con chi è impoverito nello spirito, quella che evita la pura e semplice contrapposizione resistenziale e si pone l'obiettivo di costruire egemonia culturale, di riconquistare a una visione di futuro che oggi l'ha perduta. C'è bisogno di costruire un fronte comune, e di evitare la dispersione di energie. Ed è per questo che sarebbe un bene se la società civile vera, che tutti i giorni vive e opera nei territori complicati e frammentati che formano l'Europa, se i movimenti sociali tutti – incluse le parti più critiche verso le istituzioni europee – decidessero di entrare a piè pari nei palazzi dell'Unione, imponendosi come soggetto del confronto, anche il più aspro, del dialogo e dell'alleanza laddove si può.

Lasciare Bruxelles e Strasburgo solo agli addetti ai lavori, significa assumersi una responsabilità troppo grande. C'è in quelle sedi un'atmosfera ovattata che confonde lo sguardo sull'esterno anche a chi possiede le migliori intenzioni, figuriamoci a chi non ne ha. Bisogna che il mondo vero invada i palazzi, le sedi delle riunioni, delle consultazioni e del dialogo costituito. Non è facile. Ci sono linguaggi, procedure e persino un frasario che è per adepti e che respinge chi non lo possiede. C'è la tendenza a sostituire con il dialogo fine a sé stesso la legittimazione del conflitto. C'è sempre il rischio forte della cooptazione. Ma se i soggetti attivi nelle comunità non riusciranno a portare lì dentro la sfida del mutuo riconoscimento, quei codici e quei pericoli non verranno mai meno.

Non si può lasciare l'Unione europea, in un periodo come questo, nel vuoto pneumatico dove è vissuta, e neppure pensare che il dialogo civile, che è ancora tutto da strutturare, si costruisca nello stesso vuoto, perché morirebbe prima di cominciare. Sperare che siano le burocrazie a raggiungere la dimensione quotidiana dell'impegno civico è un sogno, anche le più disponibili non saprebbero da dove iniziare. Se una dinamica di relazione vera venisse intrapresa in forma davvero collettiva e

condivisa, i rischi sarebbero minori e le possibilità di cambiare assai più alte. La discussione su “Trattato sì e Trattato no” oggi lascia il tempo che trova. Tutti i soggetti della cittadinanza attiva e della movimentazione sociale sono oggi dentro a questa cornice istituzionale, che piaccia o no. Di fronte c'è un continente che può andare alla deriva, come già nella storia – e non molto tempo orsono – ha fatto. Ma è anche un continente che può decidere di fare i conti con sè stesso e ricominciare a pensare, con umiltà, senza arroganza, salvaguardando tutto il buono che invece contiene.

Nel 1510, con una ordinanza portoghese, le navi negriere europee cominciarono la tratta legalizzata degli schiavi in America, dove altri europei finivano di sterminare le popolazioni indigene. Oggi l'Africa guarda con interesse e speranza all'America Latina del cambiamento, non all'Europa, che il colonialismo proprio non riesce a toglierselo dal codice genetico, neppure nell'economia moderna e contemporanea. Dal punto di vista di un africano, l'Europa della democrazia e della cittadinanza è ancora da costruire. Forse basterebbe cambiare prospettiva per smettere di illudersi che la cultura europea possieda la democrazia nel suo codice genetico, per sentire l'urgenza e la necessità di inventarne una. Proprio in America Latina, assemblee costituenti di popoli e di comunità si stanno esercitando ad un aggiornamento di teorie e pratiche democratiche nel terzo millennio, scrivendo nuove Costituzioni democratiche che compongono in modo inedito elementi di democrazia rappresentativa, diretta e comunitaria.

Sarebbe utile che l'Europa, accettando i propri limiti storici e la propria attuale decadenza, per una volta ammettesse di aver bisogno di imparare dalle esperienze altrui. In questo senso, lo spazio pubblico globale oggi è per la cittadinanza attiva europea una necessità assai più che in altre fasi. Sta avvenendo l'opposto. La crisi genera chiusura, allontanamento dal mondo, provincialismo – come se l'attenzione al globale fosse un lusso per i tempi buoni – nella popolazione, nella politica e anche nella società civile attiva. È il più grande sbaglio che gli europei possono commettere.

Nota

- * RAFFAELLA BOLINI, Responsabile internazionale dell'Arci. È attivista dagli anni Ottanta nei movimenti per la pace, per la solidarietà internazionale, contro il razzismo, per la giustizia globale. Impegnata nell'organizzazione del Forum Sociale Europeo e Mondiale. Vicepresidente del Forum Civico Europeo. Siti: www.arci.it; www.forumsocialmundial.org.br; www.fse-esf.org; www.civic-forum.fr.

Verso un modello sociale europeo adeguato ad affrontare i rischi del XXI secolo

di Grazia Borgna*

Il modello di sviluppo neoliberista di ispirazione americana che ha condotto fin qui la globalizzazione e che ha portato alla crisi globale attuale è stato fallimentare. Non ha reso compatibile lo sviluppo economico con la pace, il rispetto dei diritti sociali e dell'equilibrio ecologico del pianeta. L'ideologia neoliberista mutuata dagli Usa, fondata sui presunti benefici che deriverebbero dallo smantellamento dello stato sociale va dunque contrastata ricreando un sistema europeo di protezione sociale e di sicurezza articolato ai livelli continentale, nazionale, regionale e locale. Un sistema federale nel quale l'Unione europea (Ue), si assuma le proprie responsabilità in ordine alla promozione, al coordinamento e all'attuazione delle politiche perequative necessarie a realizzare un nuovo "modello sociale europeo" (Mse).

È necessario rilevare che seguire la pura logica del mercato autoregolato ha indotto in alcuni casi a confondere la modernizzazione con la privatizzazione e a ignorare che ci sono servizi che, se privatizzati, non permettono di rispettare i requisiti minimi di sicurezza e di utilità. Le distorsioni ambientali e sociali di questo modello di sviluppo, realizzati senza controllo democratico, si sono improvvisamente aggravate sfociando in una crisi globale finanziaria ed economica catastrofica che, senza drastiche misure correttive, rischia di colpire solo le fasce più deboli della popolazione.

Il costo economico, ambientale e sociale derivante dallo svuotamento delle regole predisposte al controllo democratico dello sviluppo è stato rilevante. La crisi del welfare che ne è derivata, rischia di diventare una minaccia per la stessa democrazia in quanto la crescita delle disuguaglianze determina un aumento della povertà e dell'esclusione e, di conseguenza, della conflittualità. Mette a rischio la coesione sociale. Sarebbe molto grave se agli inizi della ripresa venisse riproposto lo stesso

sistema che ci ha condotto alla crisi economico-finanziaria mondiale.

È ormai riconosciuta da molti la necessità di un deciso cambiamento di rotta verso un modello di sviluppo mondiale sorretto e guidato da un nuovo assetto multipolare del mondo, un assetto più democratico e flessibile che permetta integrazione sociale e responsabilità collettiva. L'Ue può e deve assumere in questo cambiamento un ruolo cruciale. Deve contribuire a costruire un nuovo equilibrio mondiale fondato sulla cooperazione di tutte le altre regioni del mondo e teso alla realizzazione congiunta di un modello di sviluppo capace di ristabilire il controllo democratico sulle scelte economiche, di sanare gli attuali squilibri sociali e ambientali e di mostrare che è possibile coniugare sviluppo economico e coesione sociale, mercato e protezione sociale, valorizzazione della persona e sostegno ai bisogni collettivi.

L'Europa può rappresentare il terreno decisivo per attivare un nuovo ciclo della politica mondiale e diventare il laboratorio dove ripensare il futuro dell'umanità. Ma se vuol essere d'esempio l'Ue deve dimostrare, prima di tutto, che è capace di realizzare un nuovo modello sociale. Un modello sociale che corregga le attuali distorsioni socialmente disgreganti e protegga i cittadini europei dai nuovi rischi relativi alle trasformazioni tecnologiche in atto. Rischi connessi alle difficoltà di conciliare, soprattutto per le donne, lavoro e vita familiare; rischi connessi, soprattutto per i giovani, al mancato accesso alla conoscenza, ad un lavoro soddisfacente e ad un reddito sufficiente e continuativo; rischi connessi, soprattutto per i lavoratori con basse qualifiche, con l'obsolescenza della formazione professionale. Nuovi rischi che necessitano di una strategia di politica sociale europea che preveda concrete misure di prevenzione della marginalizzazione e dell'esclusione di larghe fasce di cittadini europei. Una politica economica che rilanci uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale e che, come dettava la Strategia di Lisbona, faccia dell'economia europea "la più dinamica e competitiva economia del mondo fondata sulla conoscenza [...] con più e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

L'Europa non può scegliere la flessibilità a scapito della sicurezza "esistenziale"; flessibilità, mobilità e contrattualità individuale, senza una rete di protezione sociale adeguata, si sono mutate in precarietà e insicurezza e rendono necessarie misure di contrasto per bloccare il fenomeno. L'educazione e il lavoro dovrebbero dare ad ogni generazione una prospettiva di riuscita e una prosperità superiori a quella dei loro genitori. Oggi, invece, le nuove generazioni stanno vivendo un sostanziale arretramento dei diritti più elementari. Lo stato sociale dovrà di conse-

GRAZIA BORGNA

171

guenza prevedere nuove funzioni, dovrà riscrivere il contratto fra le generazioni, assicurare un alto tasso di occupazione femminile, riformare i servizi per l'infanzia e per la vecchiaia, sanare lo svantaggio sociale e le disuguaglianze distributive ed estendere le garanzie ai precari (regolamentazione del rapporto di lavoro, malattia, maternità, disoccupazione temporanea, formazione permanente, pensione).

La riaffermazione del modello sociale europeo non renderà l'Ue meno competitiva, né migliorerà la capacità di occupazione e di sviluppo. L'allocazione efficiente delle risorse, migliorando lo "sviluppo umano" e garantendo una più equa distribuzione del reddito, attenuerà il divario di sviluppo e di reddito tuttora esistente tra i ventisette Paesi membri dell'Unione, migliorandone la coesione sociale. Un efficace sistema di protezione sociale oltre a mantenere la coesione sociale, stabilizza la domanda e di conseguenza crea anche le premesse per gli investimenti produttivi. Una distribuzione ottimale del reddito contribuisce a far sì che sul mercato i bisogni si possano tradurre correttamente in domanda effettiva. Se si toglie stabilità alle famiglie si frena anche l'espansione generale dei consumi. In tal modo, inoltre, i lavoratori europei si potranno proporre come esempio di solidarietà ai lavoratori di tutto il mondo e attivi sostenitori dei loro diritti, specie nei Paesi dove questi ultimi vengono negati o gravemente limitati. Così facendo essi difenderanno anche l'economia europea dalla concorrenza sleale praticata in forma di *dumping sociale* da quei Paesi in grado di lucrare costi di manodopera bassissimi, spesso con la complicità degli operatori occidentali che lavorano in questi stessi Paesi.

Un nuovo modello sociale deve, di conseguenza, essere concepito per valere non solo per le classi lavoratrici di Paesi come quelli europei, di più consolidata civiltà del lavoro, ma anche per quei Paesi in cui la manodopera industriale continua ad essere sottoposta dal grande capitale nazionale e transnazionale a condizioni di lavoro da prima rivoluzione industriale.

Sebbene una politica di minimi sociali di trattamento sia prevista all'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Ue e che la Carta di Nizza sancisca all'art. 52 il rispetto del contenuto essenziale dei diritti fondamentali e sebbene nel dicembre del 2007 siano stati approvati all'unanimità i "principi comuni in materia di *flexicurity*", per l'applicazione l'Ue continua a rimandare agli Stati membri. Stati che, come è noto, non hanno sufficienti poteri e risorse per attuarli, nonostante il Trattato di Lisbona amplii la prospettiva della protezione dei diritti fondamentali.

Una situazione paradossale blocca l'Unione. Gli Stati europei non so-

no in grado di affrontare i problemi posti dalla nuova situazione mondiale, ma si ostinano a non attribuire all'Unione le competenze necessarie ad agire. L'Unione deve dunque uscire dall'emarginazione nella quale la tengono gli Stati membri, gelosi di una sovranità ormai solo apparente. La persistenza del veto nazionale nel processo decisionale, le ridotte dimensioni del bilancio europeo e l'assenza di una fiscalità europea impediscono all'Unione di avviare un piano organico per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione che permetta sia di riorganizzare il mercato interno, rafforzando le politiche comuni e superando gli squilibri regionali, sia di essere presente a livello mondiale con nuove proposte capaci di conciliare le esigenze di sviluppo dei Paesi in via di sviluppo con quelle dell'Europa.

L'Unione, non avendo completato il processo di integrazione istituzionale verso la Federazione e non avendo colmato il deficit democratico, non riesce ad agire efficacemente. A sessant'anni dell'avvio del processo di unificazione l'Europa non ha ancora un governo che possa essere considerato l'espressione democratica della volontà dei cittadini europei. Non ha ancora un bilancio sufficiente a far fronte alle sfide della globalizzazione. È quindi altrettanto urgente e necessario attivare nuove risorse finanziarie a livello europeo, "risorse proprie", per esempio attraverso l'emissione di *eurobonds*, l'introduzione di una tassazione (a cominciare da tasse ecologiche come la *carbon tax*), per integrare le quote nazionali del bilancio comunitario e consentire il finanziamento di misure nazionali ed europee atte ad affrontare la crisi finanziaria ed economica in atto, riaffermare la validità di un modello sociale europeo rinnovato e realizzare investimenti infrastrutturali europei, gestiti unitariamente dalla Commissione e dal Parlamento dell'Ue.

I movimenti federalisti, le organizzazioni della società civile e le organizzazioni sindacali chiedono da tempo all'Unione di assumersi le proprie responsabilità. Senza questo salto di qualità la perdita di legittimità dell'Ue e il solco che si è creato tra l'Europa e i cittadini europei rischia di approfondirsi. I cittadini europei aspettano fatti concreti e politiche serie che dimostrino che "il sogno europeo" di Altiero Spinelli e dei padri fondatori dell'Ue non è fallito.

In conclusione

Le questioni che bloccano l'Unione e le decisioni che non si possono più rinviare mi pare siano:

– realizzare un piano europeo per lo sviluppo sostenibile, l'occupazione, l'innovazione in grado di contrastare l'attuale crisi e di avviare un nuovo e diverso modello di sviluppo riprendendo le linee guida indicate dal piano Delors, dalla Strategia di Lisbona e dai principi comuni della *flexicurity*;

– stabilire ed estendere su tutto il territorio europeo standard sociali, calcolati sulla media europea, riguardanti l'istruzione di base, la formazione permanente e continua, il reddito di cittadinanza (*basic income*), l'assistenza sanitaria, le pensioni, standard sociali al di sotto dei quali non deve essere consentito scendere in Europa;

– predisporre le politiche perequative volte a aiutare i Paesi europei più deboli a raggiungere tali standard sociali;

– sbloccare la paralisi istituzionale e decisionale europea superando il deficit democratico del veto nazionale e estendendo il voto a maggioranza a tutte le deliberazioni europee;

– realizzare i necessari investimenti politici, istituzionali, finanziari dando al futuro governo europeo i poteri e le risorse adeguate alle sfide che deve affrontare. Poteri in politica estera, di sicurezza, di difesa, in politica economica e fiscale. Risorse "proprie" con l'emissione di un prestito europeo in *eurobonds* e l'imposizione di tasse europee quali la *carbon tax*.

Bibliografia

- Acocella, N. (a cura di), *Globalizzazione e stato sociale*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Aglietta, M., Lunghini, G., *Sul capitalismo contemporaneo*, Bollati Boringhieri, Torino 2001.
- Albert, M., *Capitalisme contre capitalisme*, éd. du Seuil, Paris 1991.
- Amin, S., *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society*, Zed Press, London 1997; trad. it. *Il capitalismo nell'era della globalizzazione: la gestione della società contemporanea*, Asterios, Trieste 1997.
- Beck, U., *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus. Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1998; trad. it. *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma 1999.
- Ciampi, C.A. (a cura di), *Sfida alla disoccupazione*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- Ciocca, P. (a cura di), *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino 1997.
- Falk, R.A., *On Humane Governance: Toward a New Global Politics*, Polity Press, Cambridge 1995; trad. it. *Per un governo umano: verso una nuova politica globale*, Asterios, Trieste 1999.
- Fitoussi, J.P., *Le Débat interdit. Monnaie, Europe, Pauvreté*, Arléa, Paris 1995; trad. it. *Il dibattito proibito. Moneta, Europa, povertà*, Il Mulino, Bologna 1997.
- Freeman, R.B., *Are your wages set in Beijing?*, in "Journal of Economic Perspectives", 3, 1995.
- Giddens, A., *The Third Way*, Polity Press, Cambridge 1999; trad. it. *La terza via*, Il Saggiatore, Milano 1999.

- Gilpin, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981; trad. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989.
- Gilpin, R., *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000; trad. it. *Le insidie del capitalismo globale*, Università Bocconi Editore, Milano 2001.
- Held, D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995; trad. it. *Democrazia e ordine globale: dallo stato moderno al governo cosmopolitico*, Asterios, Trieste 1999.
- Hirst, P., e Thompson, G., *Globalization in Question*, Polity Press, Cambridge 1996; trad. it. *La globalizzazione dell'economia*, Editori Riuniti, Roma 1997.
- Hu, W., *Global corporations are national firms with international operations*, in "California Management Review", n. 34, 1992.
- Krugman, P., *Growing world trade, causes and consequences*, in "Brookings Papers on Economic Activity", 1995.
- Lawrence, R., *Single World, Divided Nations? International Trade and Oecd Labor Markets*, Washington D.C., Brookings Institution, 1996.
- Levi, L., *Il pensiero federalista*, Laterza, Bari 2002.
- Luttwak, E., *Turbo-Capitalism*, New York, Basic Books, 1999; trad. it. *La dittatura del capitalismo*, Mondadori, Milano 1999.
- Montani, G., *Il governo della globalizzazione. Economia e politica dell'integrazione sovranazionale*, Piero Lacaita Editore, Bari 2001.
- Pennacchi, L. (a cura di), *Le ragioni dell'equità. Principi e politiche per il futuro dello stato sociale*, Edizioni Dedalo, Bari 1994.
- Rodrik, D., *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1997.
- Sassen, S., *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 1996; trad. it. *Fuori controllo*, Il Saggiatore, Milano 1998.
- Scharpf, F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999; trad. it. *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Sen, A., *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano 2002.
- Slaughter, M.J. e Swagel, P., *The Effect of Globalization on Wages in the Advanced Economies*, International Monetary Fund Working Paper n. 43, 1997.
- Stiglitz, J.E., *Globalization and Its Discontents*, New York, 2002; trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino 2002.
- Strange S., *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; trad. it. *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello stato e dispersione del potere*, Il Mulino, Bologna 1998.
- Turner, A., *Just Capital. The Liberal Economy*, Macmillan, London 2002; trad. it. *Just Capital. Critica del capitalismo globale*, Laterza, Roma-Bari 2002.
- Todorov T., *Le nouveau désordre mondial*, Laffont, Paris 2003.
- Hutton W., *The world We're in*, Brown, Little 2002.

Nota

- * GRAZIA BORGNA, direttrice del Centro Einstein di Studi Internazionali di Torino. Dirigente del Movimento Federalista Europeo. Ha promosso le Campagne per l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, per l'euro e per la Costituzione federale europea. Ha curato il volume *Il modello sociale nella costituzione europea* (Il Mulino, 2004). Ha contribuito con un saggio al volume *Il ruolo dell'Europa nel mondo* (Alpina, 2007). Sito: www.centroeinstein.it.

La tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona

di Giuseppe Bronzini*

Il ricordo dell'abisso morale in cui ci condusse l'eccesso nazionalistico conferisce al nostro impegno attuale il valore di una conquista. Questo sfondo storico potrebbe preparare la via ad una democrazia post-nazionale che si basi sul riconoscimento reciproco tra le orgogliose culture nazionali.

Jürgen Habermas

Premessa

Un rigo di penna sovranazionale, il nuovo art. 6 del Trattato sull'unione europea (Tue), e il supremo "signore dei Trattati" (purtroppo ancora la Conferenza intergovernativa, anche se vincolata dal "metodo convenzionale" come metodo ordinario per guidare il processo di revisione) potrebbe aver radicalmente mutato il sistema di tutela dei diritti fondamentali nel Vecchio continente, e con ciò il ruolo della giurisdizione nell'ambito del sistema giudiziario europeo multilivello. Sostanzialmente in una riga, grazie all'intuito di Giuliano Amato¹, si è risolto il problema dell'efficacia di quella Carta che fu "proclamata" oltre nove anni orsono a Nizza, siglata dalle tre istituzioni dell'Ue (Commissione, Consiglio e Parlamento) e pubblicata, ma non nella Gazzetta ufficiale, già nel 2000².

Questa soluzione è stata trovata nel contesto più ampio del completamento delle riforme istituzionali dell'Unione con il varo del nuovo Trattato; vengono così a completarsi due processi collegati ma concettualmente separabili, il primo iniziato con il Consiglio di Colonia del 1998, relativo alla codificazione di un Elenco solenne di diritti fondamentali appannaggio dei cittadini europei (operazione conclusa solo con la definizione della natura giuridica di tale Elenco stilato dalla prima Convenzione) ed il secondo con il successivo Consiglio di Laeken di approntamento di un sistema di regole appropriate per una Unione ormai a ventisette Stati; regole più trasparenti, più democratiche, non paralizzanti e comunque tali da conferire un ruolo più attivo all'Unione sulla scena globale. Il progetto di "costituzione europea" cercava di saldare le due linee di sviluppo del processo di integrazione in un nesso che si voleva di natura costituzionale, ma sul punto non intendo soffermarmi;

forse è ancora presto per fare un bilancio del dibattito quasi decennale sul tema, meglio fermarsi a constatare che la Carta è stata incorporata nei Trattati e che la sua natura obbligatoria e vincolante è ormai indiscutibile e che d'altra parte questo storico passaggio è strettamente (ed anche formalmente, visto che è previsto nel medesimo Trattato) connesso al rafforzamento istituzionale del soggetto sovranazionale – Unione europea – che viene dotata di nuove regole la quali, su quasi tutti i temi, sono le stesse elaborate dalla seconda Convenzione: dalla politica estera alla soppressioni dei pilastri, dalla codecisione come principio ordinario per il processo legislativo, all'estensione del voto a maggioranza, dai nuovi poteri di iniziativa dei cittadini europei (art. 14), alla figura della Presidenza stabile ecc.³

Conseguentemente il ruolo futuro della Corte di giustizia, che nel nuovo quadro voluto dal *Lisbon Treaty* diventa “dell'Unione europea”, visto che – salvo eccezioni specificamente indicate nel Trattato – acquisisce una competenza di ordine generale a sindacare ed interpretare gli atti sovranazionali⁴, diventa cruciale se rapportata all'insieme ordinamentale del quale rappresenta il supremo organo di garanzia giurisdizionale⁵. È evidente che ci muoviamo in una situazione del tutto nuovo dopo l'inaspettata, e vorrei dire rocambolesca, ratifica del Trattato.

La Corte dovrà gestire i delicatissimi problemi interpretativi che il nuovo art. 6 TUE pone con l'equiparazione del valore giuridico (*legal value*) della Carta a quello dei Trattati e che pongono le cosiddette “clausole orizzontali” che cercano di disciplinare non solo l'ambito di applicazione del Testo, ma anche il rapporto tra gli altri ordinamenti concorrenti in materia di diritti fondamentali (Stati membri e Cedu). Ma questa valutazione avverrà in un contesto in cui le istituzioni dell'Unione sono più forti, più trasparenti, più legittimate democraticamente, e come dice l'art. 14 del Trattato⁶, in cui i cittadini europei in quanto tali (insieme agli Stati) costituiscono le “radici” del potere pubblico europeo, e che ha – dato certo non secondario anche volendosi sottrarre alla forza evocativa dell'esperienza Usa – un *Bill of rights* vincolante⁷. Come ribadisce l'art. 1 TUE “Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”.

La Corte dovrà interpretare anche il proprio ruolo, enfatizzato come quello dei giudici ordinari da un nuovo strumento di tutela dei *fundamental rights*, posto che, nonostante le mille cautele adottate e i vari freni di emergenza, l'ordinamento dell'Unione oggi conosce nuovi compi-

ti in materie che aggrediscono il “cuore” della sovranità tradizionale; politica estera, politica della sicurezza esterna ed interna, tutela dei diritti fondamentali e che questa crescita ulteriore di compiti spinge sempre di più la Corte ad assumere i panni di “giudice costituzionale europeo”, come del resto si è già ampiamente avvertito in decisioni di rango “costituzionale” come l’*Omega*, la *Schmidberger*, la *K.B.* e la *Richards*, la *Viking* e la *Laval*.

Carta di Nizza e Corte di giustizia: profili generali

Insomma la questione dello statuto giuridico e dell’efficacia della Carta si è inevitabilmente spostato dal terreno dell’interpretazione entro il quale è stata gestita in questi anni di “efficacia anticipata” a quello delle fonti. La Carta è, ormai, una fonte di diritto comunitario primario, che crea obblighi per l’Unione e per gli Stati i quali “secondo le rispettive competenze ne rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l’applicazione” (art. 51, formula sostanzialmente ribadita dall’art. 6 Tue⁸), il cui godimento – avverte il suo mirabile Preambolo – “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

Si era già previsto nel 2008 che “legittimata dal valore giuridicamente vincolante la Carta crescerà ulteriormente in autorevolezza”; una volta ritenuto obbligatorio il *Bill of rights* di Nizza, “e si consentirà di applicare anche alle norme che li prevedono quelle proprietà di supremazia, effetto diretto ed indiretto tipiche del diritto comunitario che difficilmente potevano attribuirsi ai principi non scritti elaborati nel corso degli anni dalla stessa Corte”⁹.

Va altresì ricordato che il “Trattato non apporta per la tematica della giurisdizione particolari novità rispetto al Trattato costituzionale del 2004, ma neanche al vigente Trattato sulla comunità europea”¹⁰; tuttavia introduce alcune norme, certamente non banali, che conferiscono alla Corte compiti inediti di arbitraggio e mediazione che certamente eccedono le sue tradizionali funzioni.

La Corte dovrà pronunciarsi sull’eventuale adozione di sanzioni ex art. 7 Tue allorché “esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2”¹¹. Inoltre si potrà ricorrere sempre la Corte per violazione del principio di sussidiarietà (che viene in sostanza costituzionalizzato) da parte di un singolo Stato o del Comitato delle Regioni.

Molto significativa appare la disposizione di cui all'art. 19 (comma secondo, primo paragrafo) secondo cui "gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, specificazione del più generale principio di leale cooperazione e che formalizza una innovativa ed esigente giurisprudenza della Corte di giustizia: giustamente si è notato come questa norma riconosca una sorta di "tutela europea" sui diritti processuali nazionali¹². Si tratta di competenze indubbiamente di rilievo costituzionale che si aggiungono all'incremento delle attribuzioni della Corte (qui con limiti piuttosto marcati e molto selettivi) che derivano dalla soppressione del "sistema a pilastri". Infine l'Unione si è dotata di un'Agenzia per i diritti fondamentali, con compiti di monitoraggio sul rispetto di questi nel territorio europeo, di studio ed elaborazione costruttiva ed anche di ispezione, come realizzato di recente con il Rapporto sulle aggressioni agli immigrati nel comune di Ponticelli¹³.

Gli scopi della Carta: da Colonia a Lisbona

Ora che la Carta è divenuta una "fonte", tornano in auge – credo non casualmente – le analisi per valutare l'impatto di questo passaggio sviluppate a ridosso dei lavori della seconda Convenzione, che partivano dalle ragioni profonde della "codificazione" dei diritti nell'Ue e dei suoi scopi, anche di natura tecnica.

L'idea di un *Bill of rights* continentale nasce dalla riflessione sui limiti della protezione "pretoria", offerta a partire dagli anni Settanta, dei diritti fondamentali dalla Corte di giustizia, nel tentativo di valorizzare questa "invenzione", ma al tempo stesso di conferirle anche quei caratteri di certezza, predicabilità, visibilità e legittimità dei quali risultava mancante. Questo tipo di protezione ha sollevato nel tempo numerosi problemi di ordine pratico e "teorico". In primo luogo la mancanza di visibilità e certezza nella tutela dei cittadini europei, i cui "diritti" risultavano costruibili solo componendo i "frammenti" delle varie sentenze della Corte di giustizia¹⁴; in secondo luogo l'equivocità della stessa formula delle "tradizioni costituzionali" comuni in una Comunità sempre più affollata e, infine, la limitatezza del catalogo offerto dalla Cedu che è ristretto ai diritti civili e di libertà di tipo tradizionale¹⁵. Sebbene in alcune sentenze la Corte avesse da tempo incluso anche diritti di natura sociale, si è nel tempo fatto notare la discutibile connessione su cui si fondava questa protezione: i diritti di tipo socio-economici non veniva-

no tutelati in sé e per sé, come *fundamental rights* (come avviene in genere nella giurisprudenza costituzionale nazionale), ma solo in vista del raggiungimento degli obiettivi della Comunità, ancora di tipo prevalentemente economico. Si trattava di una tutela di tipo “occasionalistica” o “derivata” per la quale solo il pericolo di *dumping* sociale o la distorsione della concorrenza in un mercato unificato dava luogo all’intervento garantista della Corte di giustizia. Insomma il meccanismo voluto dalla Corte la “sovraesponneva” rendendola più simile ad un legislatore, che ad un giudice (ancorché di rango elevatissimo). Inoltre i diritti di natura sociale finivano per essere “sotto-dimensionati”; pur essendo state approvate ben due Carte sociali europee (quella comunitaria del 1989 e quella del Consiglio d’Europa del 1996), si è finito per assegnare ad esse un mero valore simbolico¹⁶, mentre il Consiglio d’Europa ha progressivamente reso sempre più stringenti gli obblighi di rispetto delle norme della Cedu. L’Unione finiva così per disconoscere nella aule di giustizia il suo carattere sociale, pur rafforzato con importanti norme del Trattato di Amsterdam e con il varo della strategia europea dell’occupazione. Questi problemi furono con forza evidenziati dal “Rapporto della Commissione Simitis”¹⁷ del 1998, un gruppo di esperti nominati dalla C.E. con il compito di registrare lo stato dell’arte nel sistema di protezione europea dei diritti fondamentali, che costituisce la “base” teorica delle iniziative intraprese dall’Ue nel terzo millennio in questo campo.

Cominciamo a dire che le tre questioni poste dalla Commissione Simitis prima del Consiglio di Colonia sembrano essere state risolte con successo, anche se l’ultima, concernente la dimensione sociale dell’Ue, presuppone una verifica più ravvicinata del significato delle clausole orizzontali della Carta.

La stesura di un *Bills of rights* europeo ha conferito certezza, visibilità e pubblicità ai *fundamental rights* dei cittadini del vecchio continente; anche se nel vecchio Progetto costituzionale la Carta occupava l’intera seconda parte del Testo, ed ora un sintetico art. 6 (Tue) si limita a precisarne il valore giuridico, il documento è ormai stranoto ed è rinvenibile su Internet in pochi secondi; si tratta comunque di un Testo mirabilmente scritto e genialmente arrangiato attorno ai suoi cinquanta articoli sui diritti classificati per materie. L’essere oggi la Carta esterna al Testo del Trattato ma da questo richiamato, le conferisce, forse, un crisma in più in quanto l’Elenco si presenta come una sorta di meta-testo, frutto di un metodo particolare di elaborazione, essendo stata varata da una Convenzione *ad hoc* “per consenso” ed avendo la Conferenza inter-

governativa solo deciso in ordine alla sua obbligatorietà ufficiale, senza rimetterne in discussione la formulazione sostanziale dei diritti¹⁸.

Il problema della legittimazione della giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti fondamentali appare brillantemente risolto: la fonte è in un Testo, come detto, dotato della “forza” del diritto primario dell’Ue; in modo circolare l’opera di sublimazione dei diritti derivanti dalla tradizioni costituzionali comuni è stata recepita dal legislatore costituzionale europeo, prima con la vecchia formula dell’art. 6 che rendeva tali diritti “principi generali del diritto comunitario” ed oggi con la Carta. Anzi il processo circolare è mantenuto dal nuovo art. 6, terzo comma, laddove stabilisce che “I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali”; la codificazione della Carta non impedisce che si formino nuovi diritti e nuove pretese; da ciò – secondo l’opinione prevalente tra gli studiosi – questa clausola di apertura alle innovazioni giurisprudenziali¹⁹. Anche il riequilibrio in senso sociale delle tutele offerte ai diritti fondamentali dal diritto comunitario si avvale di importanti riscontri grazie alla Carta, il cui Preambolo definisce i diritti ivi contemplati come “indivisibili” e che raggruppa per valori (che comprendono diritti di varia natura) onde evitarne una nuova gerarchizzazione²⁰.

Sul punto va subito detto che il par. n. 5 dell’art. 52 (aggiunto dalla seconda Convenzione) “secondo cui le disposizioni della presente Carta, che contengono dei principi possono essere invocate dinanzi ad un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo di legalità di tali atti”; come ha osservato Marta Cartabia²¹, “difficilmente sarà in grado di rallentare le applicazioni giudiziarie dei diritti fondamentali europei”: i diritti sociali sono sempre definiti “diritti” nella Carta, le “spiegazioni” alla fine alludono alla presenza di “principi” in casi rarissimi come l’ambiente e la protezione degli anziani e dei disabili o, a proposito dell’art. 34 terzo comma, in modo sibillino riferiscono che si cumulano un diritto ed un principio. Peraltro si è anche fatto notare che proprio il “principio” di non discriminazione ha avuto un’applicazione straordinariamente incisiva da parte della Corte di giustizia nella famosa sentenza *Mangold*²². La Corte, comunque, in coerenza con la sua precedente giurisprudenza e con la *ratio* della Carta, dovrà necessariamente e in ogni caso consentire agli Stati di poter richiamare anche i suoi “principi” come ragione per giustificare la deroga, rispettando il test di proporzionalità e ragionevolezza, a discipline e misure comunitarie nelle materie del

mercato unico o della libera concorrenza, seconda la cosiddetta “linea *Ert*”²³.

Per quanto si dirà più avanti la specificazione, all’art. 52 n. 6, per cui “si tiene conto delle legislazioni e prassi nazionali così come la specificazione di singoli articoli” conformemente al diritto dell’Unione ed alle legislazioni e prassi nazionali”, riguardano il *quomodo* dei diritti ma non l’*an*, laddove risulti violato il “contenuto essenziale” di tali diritti, così come determinato alla luce della stessa giurisprudenza dei giudici del Lussemburgo. Insomma non sembra di certo impedita, neppure dalle aggiunte alla Carta, l’opera di riequilibrio tra diritti economici e diritti sociali già condotta, ma sotto un segno ordinamentale diverso come rilevato dalla commissione Simitis, dalla Corte del Lussemburgo. Ci si dovrebbe aspettare, ora che il testo di Nizza è divenuto obbligatorio, un bilanciamento tra diritti di eguale forza e valore²⁴. Tuttavia una vastissima letteratura aveva ricondotto, soprattutto nelle discussioni del 2002-2003 a ridosso dei lavori della seconda Convenzione, all’approvazione della Carta ulteriori effetti complessivamente riassumibili nel cosiddetto “*cross-fertilizing effect*”²⁵.

Procedendo seconda l’analogia tra Filadelfia e la *higher law* dell’Unione e adottando una concezione della Corte suprema e quindi in prospettiva della Corte europea più come ente esponenziale dei bisogni e delle istanze valoriali della società²⁶ che come organo istituzionale tecnico di controllo della legittimità costituzionale degli atti legislativi, prevedeva uno “sfondamento” dell’equilibrio tra poteri in Europa ad opera della Carta in una triplice prospettiva: *a*) riduzione della discrezionalità degli Stati e incremento dei poteri dell’Unione in relazione all’obbligo di garantire tutti i diritti riconosciuti in un *Bill of rights* continentale; *b*) estensione della *constitutional review* (ad opera congiunta dei giudici europei e di quelli ordinari) di atti dei singoli Stati, secondo una linea di tendenza già evidente in moltissime decisioni della Corte europea proprio in materia di tutela dei *fundamental rights*, oltre la ufficiale ripartizione di competenze; *c*) un controllo di costituzionalità anche per gli atti dell’Unione che avrebbe potuto rasentare il “sindacato per omissione” di politiche comunitarie costituzionalmente doverose (questo è ovviamente un profilo decisivo per diritti come quelli sociali che sono diritti anche a prestazioni positive). Quindi una vera e propria sovversione dei limiti in cui il controllo giurisdizionale sul rispetto dei diritti fondamentali è stato sin qui mantenuto sia *ratione personae* che *ratione materiae*²⁷. Era lecito attendersi che i paletti piuttosto grotteschi e dalla formulazione bizzarra voluti dal governo britannico²⁸ e ossessivamente ripetuti nel-

l'ultima versione della Carta non avrebbero resistito ad una pressione che muove oggettivamente dall'aver gli stati accolto la prospettiva stessa di un comune *Bill of rights*, per dirla con l'antico brocardo *patere legem quam ipse fecisti*. Vedremo ora se tali aspettative siano oggi riproponibili e se la Corte di giustizia abbia o meno i gli strumenti per invocarle.

L'ambito di efficacia della Carta

Come si è già detto l'ambizione degli estensori della Carta è stata quella di stabilire non solo le modalità di implementazione della stessa, ma anche i rapporti con gli altri strumenti di protezione dei *fundamental rights* di fonte internazionale, di fonte Cedu, e di fonte nazionale (anche di natura costituzionale). Si tratta di un compito squisitamente costituzionale, posto che coinvolge la questione delle "competenze in Ue" e quindi le caratteristiche stesse dell'"ermafrodito" Ue. Sebbene la Carta sia stata pensata ed elaborata per essere in primo luogo fatta valere innanzi al giudice "naturale" dei diritti, cioè quel giudice ordinario che sarà sempre più impegnato nel proprio ruolo di organo giudiziario di base dello "spazio giudiziario europeo", in quanto tale chiamato ad esercitare giustizia alla luce di principi garantistici comuni ai cittadini europei, non vi è dubbio che spetti *in primis* alla Corte stabilire i confini della sua validità, posto la delicatezza dell'impresa e la necessità di fermare dei criteri con validità uniforme per il territorio europeo, anche attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale. Viene quindi in gioco il cruciale art. 51, il cui titolo recita "ambito di applicazione". La norma stabilisce che le disposizioni "si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, ed agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione".

Ora va innanzitutto rimarcato che la Carta, adottata nel 2000 ed adattata nel 2007, costituisce – indipendentemente dalla limitazione in parola – un Testo che, come documento politico ed istituzionale di straordinaria importanza ed in generale come indicazione "espressiva dei principi costituzionali comuni"²⁹, può e deve ispirare le operazioni ermetiche della giurisprudenza multilivello. La risoluzione di un caso in espresso disaccordo con quanto previsto nella Carta dovrebbe rappresentare un'ipotesi eccezionale e non generalizzabile, che comunque dovrebbe poter essere riportata ad un trattamento di miglior favore stabilito da altre fonti concorrenti, come autorizza la stessa Carta all'art. 53.

Va altresì ricordato il processo che sembra molto ben avviato, nell'ambito della Corte dei diritti dell'uomo, di "internazionalizzazione" del *Bill of rights* Ue. La Corte di Strasburgo utilizza le formulazioni della Carta come strumento di interpretazione di quelle, più antiche, della Cedu e quindi finisce con l'applicare la Carta nell'ambito ordinamentale del Consiglio d'Europa ed a paesi che comunque non fanno parte dell'Unione, come la Turchia, ad esempio nel recente caso *Demir* dell'ottobre 2008³⁰.

Tornando all'art. 51 la norma stabilisce per tutti gli organi ed anche gli "organismi" l'obbligo di conformarsi alla Carta, come peraltro già largamente anticipato dall'auto-obbligazione assunta da molti di essi a citare nei loro atti le norme della Carta pertinenti, riferimento che è stato valorizzato proprio dalla Corte di Giustizia in *Parlamento/Consiglio* e con maggiore forza argomentativa nella penultima sentenza che l'ha menzionata, la *Jasna Detiček del Dicembre 2009*. Il vero punto è l'interpretazione dell'espressione "nell'attuazione del diritto dell'Unione": sembrerebbe *prima facie* che la norma voglia smentire proprio la giurisprudenza della Corte di giustizia che non richiede certamente che l'atto interno sia di diretta applicazione della fonte sovraordinata europea (ad es. una legge che recepisce una direttiva), ma sono le stesse spiegazioni alla Carta che ricordano oltre a questo caso scontato (la cosiddetta linea *Wachauf*), quello in cui uno Stato invoca la protezione di un diritto fondamentale come causa di giustificazione per limitare le libertà economiche (la cosiddetta linea *Ert*). Le spiegazioni utilizzano peraltro la formula nel "quadro del diritto comunitario", cioè quando sussiste un collegamento tra disciplina sopranazionale e disciplina interna, determinando un'"inevitabile sovrapposizione"³¹ tra le stesse in quanto la seconda cade nel cono d'ombra della prima. Se si accetta questa opzione interpretativa che appare la più coerente con la giurisprudenza comunitaria e quella che gode di maggiori consensi della dottrina, allora l'80 per cento se non di più del diritto interno diventa sindacabile alla luce della Carta.

Si è poi notato come il Trattato costituzionale, ma oggi anche quello di Lisbona, preveda una formale ripartizione di competenze ricomprendendo i settori sociali e del lavoro tra le materie a "competenza concorrente" e che sin dal Trattato di Amsterdam i fini e gli obiettivi dell'Unione sono stati estesi a queste materie, cui si aggiungono le nuove mete della spazio di libertà, sicurezza e giustizia e della cooperazione giudiziaria, fattori che non possono che giocare, tendenzialmente, per una interpretazione in senso estensivo delle zone di interferenza tra normative

interne e regolazione sopranazionale³². Procedure di infrazione (e nei casi estremi ricorso alle misure ex art. Tue) per lo Stato inadempiente, rinvio pregiudiziale come vettore di una progressiva chiarificazione dei contenuti della Carta³³ e, sul lato interno, interpretazione conforme e disapplicazione della normativa statale che viola un *fundamental right* di matrice europea, sembrano gli strumenti privilegiati per l'affermazione del Testo di Nizza.

Ma, a nostro parere, non si può *sic et simpliciter* neppure escludere con facilità che la Carta sia priva di significato su questioni pacificamente "interne", quelle nelle quali la competenza è saldamente in mano agli Stati. La dottrina ha messo da tempo in luce il pericolo di una discriminazione alla rovescia per cui il soggetto sarebbe sub-tutelato per questioni meramente formalistiche e in spregio del principio del trattamento di miglior favore. Rileva Marta Cartabia che "una Corte – qual è la Corte di giustizia che aspira a interpretare il ruolo di Corte costituzionale – tradirebbe se stessa se invece che favorire la promozione dei diritti fondamentali si opponesse ad essa nel nome del riparto di competenze"³⁴. Insomma se uno Stato membro è libero di autodeterminare le proprie scelte in alcune materie rimaste di competenza esclusiva, può farlo violando nel "suo libero agire" principi costituzionali comuni e *fundamental rights*, di matrice sopranazionale?

Un'altra considerazione milita in questo senso e cioè la definizione in via generale non solo nella Carta ma anche nei Trattati del principio di non discriminazione, che sembra comportare in via indiretta il potere di sindacato di un atto interno pacificamente rientrante nella sfera decisionale dello Stato sotto il profilo del rispetto di tale meta-principio. La Corte di giustizia ha già offerto esempi di "sconfinamento" in questo senso posto e le numerosissime ordinanze che hanno rimesso la questione delle nozze gay alla nostra Corte costituzionale richiamando le decisioni delle Corti sopranazionali (v. la *Goodwin*, la *K.B.*, la *Richards*) dimostrano l'attitudine espansiva del Testo di Nizza. In quest'ottica va quindi letta la previsione per cui "la presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze ed i compiti definiti nei Trattati" ex art. 51, disposizione ossessivamente ribadita nel nuovo articolo 6 Tue, pur lapidario nel complesso, ma con una formula più leggera: "Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati". Non si tratterebbe, a ben vedere, di espandere nei casi esaminati le competenze dell'Unione, ma di imporre che gli

GIUSEPPE BRONZINI

185

Stati nell'ambito della sfera di autonomia che è ancora loro riservata rispettino i principi costituzionali di rango europeo.

Si può, in conclusione, condividere l'autorevole previsione del giudice Ue Tizzano per cui "nell'attuale situazione il ruolo della Corte non è in discussione. Se si guarda infatti agli sviluppi di questi anni si deve convenire che in realtà la prospettiva più plausibile non è quella di un affievolimento di quel ruolo; lo è semmai il contrario, perché il processo di costituzionalizzazione dell'Unione, anche nella sua versione meno ambiziosa definita a Lisbona, lungi dal ridurne la portata è destinato in vario modo ad esaltare il ruolo del giudice comunitario"³⁵.

Note

- * GIUSEPPE BRONZINI, Consigliere di Cassazione. Ha curato *La Carta dei diritti dell'Unione europea* (Chimienti, 2009), *Le prospettive del welfare in Europa* (Viella, 2009). Autore de *I diritti del popolo mondo* (Manifestolibri, 2004). Membro della Fondazione Basso, del Mfe e dell'Osservatorio sul rispetto dei Diritti Fondamentali in Europa. Socio fondatore del *Basic Income Network* Italia. Tra i promotori della campagna per la cittadinanza europea di residenza e per "un reddito garantito europeo". Siti: www.europeanrights.eu; www.bin-italia.org.
- 1 La soluzione è stata proposta sulle pagine di "Le Monde" e del "Financial Times", anche se il Trattato di Lisbona non ha seguito in generale le indicazioni di Amato e del Presidente Sarkozy sul "miniTreaty", ma la diversa opzione della sottrazione all'originario testo della Costituzione europea, bocciato nei referendum del 2005 in Francia ed Olanda, dei "simboli" di una costituzionalizzazione in senso federale dell'Unione, come la bandiera, l'inno, la stessa aggettivazione "costituzionale" del nuovo Trattato, il principio di primato del diritto Ue su quello nazionale (recuperato però in un Protocollo *ad hoc*), più qualche marginale concessione all'elemento intergovernativo in politica estera e nelle materie dell'ex terzo pilastro.
 - 2 La Carta è stata invece ripubblicata nel Dicembre 2007 nella GUUE in vista della ratifica del Trattato di Lisbona, nelle versione che recepisce le modifiche apportate dalla seconda Convenzione e con un Testo di spiegazioni aggiornato. Il testo italiano dell'art. 6 TUE quando parla di Carta "adattata" del 2007 non è frutto di errore, ma traducendo l'inglese "adapted" indica questi mutamenti.
 - 3 Sulla perdita inessenziale degli "orpelli" degli Stati nazionali" v. S. Della Valle *Una legge fondamentale post-costituzionale? Il diritto pubblico europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, in www.costituzionalismo.it.
 - 4 Già in parte anticipati con quella che è stata enfaticamente definita come la "costituzionalizzazione" del terzo pilastro con la sentenza *Pupino*.
 - 5 L. S. Rossi, "Il rapporto tra Trattato di Lisbona e Carta dei diritti fondamentali dell'Ue", in G. Bronzini, F. Guarriello e V. Piccone (a cura di), *Le sfide dell'Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, Ediesse, Roma 2009.
 - 6 questa disposizione è stata strumentalizzata per denunciare il Trattato avanti il Tribunale costituzionale tedesco in quanto dimostrerebbe l'avvio dell'Unione verso una soluzione federale
 - 7 Usa il termine *Bill of rights*, pur in un articolo molto cauto, anche se nel complesso ottimista, S. Gambino nel suo recentissimo *I diritti fondamentali dell'unione europea fra Trat-*

- tati (di Lisbona) e costituzione*, in www.federalismi.it, nonché B. Caruso, “I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento costituzionale europeo”, in S. Sciarra e B. Caruso (a cura di) *Il lavoro subordinato*, vol. v del *Trattato di diritto privato dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino 2009.
- 8 “L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti”.
 - 9 V. M. Cartabia, “I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione”, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna 2008; nonché v. M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna 2007, p. 33: “gli effetti della Carta sulla giurisprudenza della Corte di giustizia sono dunque di potenziamento e non di ridimensionamento”. Nel complesso il saggio della Cartabia avanza riserve di ordine costituzionale sull’inevitabile sconfinamento della *judicial review* da parte dei giudici del Lussemburgo in settori più legati alle specifiche tradizioni costituzionali interne e in zone ove pacificamente non sussistono competenze per l’Unione.
 - 10 M. P. Chiti, “la Giurisdizione”, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di) *Le nuove Istituzioni europee.*, cit., p. 349.
 - 11 Poiché i valori di cui all’art. 2 sono quelli che strutturano l’elenco della Carta, non vi è dubbio che la Carta stessa ed i suoi diritti costituiranno un parametro per verificare la sussistenza dell’ipotesi di cui all’art. 7 e quindi la legittimità delle misure adottate dall’Unione.
 - 12 M.P. Chiti “la Giurisdizione”, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee*, cit., p. 357.
 - 13 V.E. Paciotti, “L’Agenzia per i diritti fondamentali”, in G. Bronzini, F. Guarriello e V. Piccone (a cura di), *Le scommesse dell’Europa...*, cit. che documenta il lento avvio dell’Agenzia e la progressiva definizione dell’attività dell’Agenzia, il rapporto con le Ong, i primi elaborati ed interventi etc.
 - 14 A tale difficoltà si aggiunge quella per cui il diritto viene affermato nel contesto di un “caso” e quindi la sua ricostruzione deve separare nella controversia gli elementi puramente fattuali dalle affermazioni di principio riproponibili in via generale.
 - 15 A tutt’oggi non sono stati coronati da grandi successi i tentativi del Consiglio d’Europa di conferire obbligatorietà alla sua Carta sociale.
 - 16 Le due Carte sociali sono state genericamente richiamate nel Trattato di Amsterdam (v. art. 137 TCE) nel senso che le politiche sociali dell’Unione devono tenere presenti i diritti sociali fondamentali quali proclamati nelle due Carte.
 - 17 Significativamente il titolo della Relazione finale fu Per la tutela dei diritti fondamentali in Europa: è tempo di agire”.
 - 18 V.V. Sciarabba, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sopranazionali*, Padova, Cedam, 2008; O. Pollicino e V. Sciarabba, *La Carta di Nizza oggi tra sdoganamento giurisprudenziale e Trattato di Lisbona*, in “Riv. di dir. pubb. ed eur.”, n. 1/2008.
 - 19 cfr. V. V. Sciarabba “*Tra fonti e Corti*”, cit.
 - 20 Cfr. Matteo Mutarelli, “Il ruolo potenziale dei diritti sociali fondamentali del Trattato costituzionale dell’U.E.”, in WP Massimo D’Antona int., n. 54/2007.
 - 21 I diritti fondamentali e la cittadina europea in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), “*Le nuove istituzioni europee*”, cit.
 - 22 M. Barbera, *Il ruolo del principio d’eguaglianza nei sistemi multilevel: riflettendo su alcune recenti sentenze della Corte di giustizia*”, in www.europeanrights.eu.
 - 23 G. Pistorio, “Commento all’art. 51”, in G. Bisogni, G. Bronzini e V. Piccone (a cura di), *La Carta dei diritti...*, cit.
 - 24 Per quanto riguarda in casi *Viking* e *Laval* nei quali la Corte di giustizia ha proceduto ad un bilanciamento tra libertà comunitarie e il diritto fondamentale allo sciopero ed all’azione collettiva come riconosciuti dalla Carta di Nizza, B. Caruso rileva che effettivamente si tratta di un bilanciamento imperfetto in quanto i primi sono costruiti come regole” ,

- i secondi come “deroghe”. tuttavia correttamente l’Autore osserva che tale operazione di bilanciamento imperfetto è avvenuta in un momento in cui la Carta non godeva di efficacia obbligatoria ed operava esclusivamente sul piano interpretativo come testo di soft law. Cfr. B. Caruso, “I diritti sociali fondamentali...”, cit.
- 25 Cfr. Per una trattazione del cammino giurisprudenziale cfr. A. Celotto e G. Pistorio, *L’efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001-2004)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e G. Bisogni, G. Bronzini e V. Piccone (a cura di), *I giudici e la Carta dei diritti fondamentale dell’Unione europea*, Cimenti, Taranto 2006. Inoltre A. Celotto, M. Cartabia e D. Bifulco (a cura di), *L’Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna 2001.
- 26 Cfr. I. Pernice-R. Kanitz, *Fundamental rights and multilevel constitutionalism in Europe*, in *WHI paper*, n.7, 2004; nonché, sul piano più generale, J. Habermas, *Fatti e norme*, Napoli, Guerini e Associati, Milano 1996. Sul punto mi permetto di rinviare al mio “Il rilievo della Carta di Nizza nel processo costituzionale europeo”, in Aa.Vv., *Per un’Europa costituzionale*, Ediesse, Roma 2006.
- 27 Su questa dinamica espansiva nell’uso della Carta (in particolare attraverso il controllo “diffuso” di costituzionalità ad opera dei giudici ordinari) cfr. gli interventi di Alessandro Pizzorusso e Valerio Onida in E. Paciotti (a cura di), *La Costituzione europea, luci e ombre*, Meltemi, Roma 2003; J.L. Da Cruz Vilaca, *Il controllo di costituzionalità: alcune riflessioni*, in L.S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione*, Giuffrè, Milano 2003; M. Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit. Questo intreccio tra effetti previsti ed effetti possibili dell’approvazione della Carta è magistralmente riassunto da A. Knook, “*The Court, the Charter and the vertical division of powers in the European Union*”, in “Common Market Law Review”, 2005.
- 28 Cfr. A. Ferraro, *Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell’uomo nello spazio giuridico europeo*, in “Riv. it. dir. com.”, 2005, pp. 503 sgg.
- 29 V. Corte cost. n. 135/2002.
- 30 Il primo, notissimo, caso del 2002 è quello *Goodwin* sul diritto al matrimonio dei transessuali, i cui principi sono poi stati recepiti dalla corte di giustizia in *K.B.* Nella *Demir* l’articolo 28 della Carta sul diritto di sciopero e di azione collettiva ha portato con un secco *re- virement* la Corte di Strasburgo a ricomprendere tali prerogative nell’ambito di protezione del diritto di associazione ex art. 11 Cedu. Più recentemente nella *Scoppola II* la Carta di Nizza è ricompresa tra alcuni strumenti di protezione internazionale dei diritti dell’uomo addirittura insieme alla Statuto del Tribunale permanente internazionale. Cfr. G. Bronzini, *Diritto alla contrattazione collettiva e diritto di sciopero entrano nell’alveo protettivo della Cedu: una nuova frontiera per il garantismo sociale in Europa?*, in “Riv. it. dir. lav.”, n. 4/2009.
- 31 G. Pistorio, “Commento all’art. 51”, in G. Bisogni, G. Bronzini e V. Piccone (a cura di), *La Carta dei diritti...*, cit.
- 32 Cfr. A. Ferraro, *Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell’uomo nello spazio giuridico europeo*, in *Riv. it. dir. com.*, 2005, pp. 503 sgg; V. Sciarabba “Tra fonti e corti...”, cit.
- 33 Come già accennato andrebbe studiato più a fondo il problema dell’eventuale risarcimento del danno, soprattutto nel caso di totale omissione di disposizioni interne in ordine alla tutela di un diritto della Carta.
- 34 M. Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell’Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 100.
- 35 A. Tizzano, “la Corte di giustizia e i diritti fondamentali”, in G. Bronzini, F. Guarriello, V. Piccone (a cura di), *Le scommesse...*, cit.

**Pace, democrazia, interculturalità, conoscenza:
le nuove sfide della *res-publica* europea come garante
di beni pubblici e diritti collettivi**

*di Pier Virgilio Dastoli**

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹ chiude un lungo periodo di negoziati per la modifica dei Trattati di Roma del 1957, negoziati iniziati con l'Atto unico europeo del 1987 ma politicamente avviati con il progetto di Trattato del Parlamento europeo del 1984: un progetto ispirato alla pulita concezione del sistema federale spinelliano da realizzare attraverso l'azione politica, e non a concezioni fumose di federalismo ideologico destinato a prevalere prima in Europa e poi nel mondo per la sola forza della Ragione.

Il Trattato di Lisbona è un testo coerente con la concezione monnetiana del funzionalismo europeo ben descritta da Jacques Delors con l'espressione del "metodo dell'ingranaggio". Esso contiene talune innovazioni importanti – fra le quali quella più significativa è probabilmente il carattere giuridicamente vincolante della ex Carta di Nizza (ora Carta di Strasburgo)² – e consolida i passi in avanti compiuti dal 1987: la cittadinanza europea, i poteri del Parlamento europeo, gli obiettivi e le competenze dell'Unione al di là del mercato, la moneta unica, il primato del diritto dell'Unione e la sua personalità giuridica, la natura comunitaria e non più o non solo intergovernativa dell'organo che rappresenta gli Stati nazionali³.

Dopo venticinque anni di negoziati, sei trattati e sei conferenze intergovernative – alle quali si sono aggiunte quelle per l'adesione di diciotto nuovi paesi e per due modifiche "costituzionali" alle disposizioni finanziarie e di bilancio –, governi nazionali e Parlamento europeo escludono la possibilità che si possa aprire nel medio periodo una nuova procedura di modifica dei Trattati.

In politica ed in particolare in politica europea il medio periodo corrisponde più o meno ad un decennio e l'opinione comune a Bruxelles e

PIER VIRGILIO DASTOLI

189

nelle capitali dei paesi membri è che una nuova fase costituente non si aprirà che alla vigilia del prossimo grande allargamento dell'Unione europea ai Balcani Occidentali (Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Albania, Kosovo) e dell'ultima fase di negoziati con la Turchia⁴, dando per scontato che Croazia e Islanda entrino nell'Unione già durante questa legislatura.

Come una "*res-publica*"⁵, l'integrazione europea ha garantito fin dalla sua nascita alcuni beni pubblici secondo una concezione condivisa della sovranità o *delle* sovranità⁶ sconosciuta nel resto del mondo, dove prevale ancora il principio medievale, introdotto da Filippo detto il Bello (1268-1314), "*Rex superiorem non recognoscit et imperator est rex in territorio suo*". Così l'integrazione europea ha garantito il bene supremo della pace sul territorio di chi ha aderito a questo processo, la libertà di movimento o dei movimenti secondo una concezione non mercantilistica del mercato, lo stato di diritto ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro "nel progresso" (art. 117 Cee).

Il Trattato di Lisbona – anche facendo propri valori, principi e obiettivi già riconosciuti nei trattati precedenti – impegna le istituzioni europee e gli Stati membri a garantire ai cittadini dell'Unione beni pubblici che vanno al di là della pace, del mercato e del miglioramento delle condizioni di vita "nel progresso" nel quadro di uno Stato di diritto. Fra i beni pubblici garantiti dall'Unione europea da sola o in cooperazione/concorrenza con gli Stati membri indichiamo:

- la moneta unica ("e stabile") nell'ambito dell'Unione economica e monetaria;
- la democrazia ed il pluralismo (nel quadro dei valori riconosciuti dall'articolo 2);
- la prevenzione e la lotta alla criminalità, al razzismo e alla xenofobia;
- lo sviluppo sostenibile;
- la coesione economica e sociale territoriale;
- la conservazione delle risorse biologiche del mare;
- la dimensione europea dell'istruzione;
- la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea;
- la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero;
- la costituzione e lo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia;
- la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca;
- la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione;

- l'intervento in caso di calamità naturali o prodotte dall'uomo all'interno dell'Unione;
- la riduzione e a termine l'eliminazione della povertà nell'ambito della cooperazione con i paesi terzi.

Gli sconvolgimenti finanziari che hanno colpito prima gli Stati Uniti e poi il resto del mondo dal 2008 in avanti trascinando sull'economia reale hanno messo drammaticamente in luce l'inconsistenza del sistema mondiale di garanzia e di cooperazione e la sua incapacità a dare risposte comuni a crisi comuni, intorno alle quali si sono inutilmente affannati i "grandi" del mondo negli ultimi mesi fino al fallimento del Vertice (COP15) di Copenaghen, consacrato alla lotta contro i cambiamenti climatici. Non a caso sono riemerse, come un fiume carsico, proposte che sembravano scomparse come la *Tobin Tax*⁷ o la tassa sulla CO₂⁸ o una moneta mondiale alternativa/parallela al dollaro⁹ o l'idea di un trattato mondiale per mettere ordine nelle finanze e nell'economia globale¹⁰.

A ogni crisi corrisponde un sentimento drammatico di insicurezza che si diffonde nelle opinioni pubbliche, e i sentimenti di insicurezza provocano a loro volta tensioni, intolleranze e violenze delle quali si nutrono le forme variegata di populismi che allignano in molti paesi democratici nascondendosi dietro l'apparente rispetto delle regole dello stato di diritto o che prevalgono ancora nella maggioranza dei paesi del mondo.

Secondo il più recente rapporto di *Freedom House (Freedom in the World)*, il numero dei Paesi pienamente liberi e democratici rappresenta il 46 per cento degli Stati del mondo (89 su 194) ed il 46 per cento della popolazione mondiale, ma *Freedom House* avverte che nel 2009 sono cresciute le violazioni dei diritti dell'uomo sia nei paesi totalitari che nei paesi semi-liberi o liberi.

Nella discussione avviata pubblicamente dal Forum permanente della società civile presso il Comitato Economico e Sociale europeo sul tema dei "beni pubblici e dei diritti collettivi" a livello dell'Unione europea¹¹ sono state individuate aree di possibile intervento della "res-publica" europea a partire dai valori, dai principi e dagli obiettivi indicati dal Trattato di Lisbona. Ad ognuna di queste aree di intervento corrisponde un bene pubblico che, secondo il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, può essere garantito efficacemente solo in una dimensione europea.

Nello stesso ambito è emerso un decalogo di beni pubblici a partire dal quale la società civile organizzata può lavorare interloquendo con la Commissione ed il Parlamento europeo. Dal punto di vista federalista,

PIER VIRGILIO DASTOLI

191

è evidente che solo un'Unione europea dotata – come diceva Altiero Spinelli – di un governo con poteri limitati ma reali potrà assicurare ai suoi cittadini questi beni pubblici. Proviamo a declinarli brevemente individuando con essi un progetto globale che definisca il grado di interdipendenza fra l'Unione europea, i suoi cittadini e gli Stati membri, un metodo di lavoro politico per creare intorno ad essi il necessario consenso democratico ed un'agenda affinché il progetto sia realizzato in tempi politicamente certi. Esistono in primo luogo i beni pubblici che costituiscono il fondamento dell'Unione europea: la pace, la democrazia, uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza.

La *pace* è stata considerata dalla Convenzione europea e poi dalla conferenza intergovernativa che ha adottato la Costituzione europea non come un valore (articolo 2) ma come un obiettivo (articolo 3) che deve essere promosso dall'Unione, la quale deve contribuire alla sua affermazione sulla Terra. Contrariamente a quel che era stato richiesto da molti all'inizio dei lavori della Convenzione europea, né la Costituzione né il Trattato di Lisbona hanno fatto propria la formula della Carta costituzionale italiana: "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alle libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" (art. 11 Costituzione).

La preservazione della pace e la prevenzione dei conflitti sono reiterati come principi e obiettivi dell'Unione nel Titolo v del Trattato, dedicato all'azione esterna dell'Unione, e a tali obiettivi si deve conformare il Consiglio europeo nell'individuare gli interessi strategici europei. Nel definire la durata ed i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione per la realizzazione di tali obiettivi, il Trattato non esclude evidentemente la possibilità che – tenendo conto di quel che è avvenuto in passato con la guerra in Iraq – l'Unione affermi al suo interno e dichiari a livello internazionale la sua decisione di "ripudiare la guerra" come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali.

Il raggiungimento della pace esige poi l'uso degli strumenti politici, economici, finanziari ed anche militari non solo del *peace keeping* ma anche del *peace building*, per i quali l'Unione europea deve attrezzarsi parlando con una sola voce a livello internazionale e gli Stati membri potranno – se lo vogliono – usare lo strumento della cooperazione strutturata nel settore della difesa. Non è estranea a questa tematica – ed anche le organizzazioni pacifiste dovrebbero assumersi la responsabilità di associarsi a questa richiesta – la questione di un seggio dell'Unione europea nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro della più ampia riforma del sistema "onusiano".

In tema di *democrazia* sappiamo che l'Unione – come gli Stati membri – considera che il suo funzionamento si fonda sul sistema rappresentativo ma, del resto e come ho già citato, lo stesso rapporto di *Freedom House* compila una lista di 116 paesi fondata su una “democrazia elettorale” dei quali 89 sono considerati pienamente democratici e gli altri ventisette solo semi-liberi. La democrazia elettorale non garantisce dunque che un sistema sia pienamente democratico e ciò vale anche per l'Unione europea.

La partecipazione alla vita democratica dell'Unione (che il trattato di Lisbona considera un “diritto” per ogni cittadino) è sottoposta ad una serie di limiti fra i quali due appaiono – su piani e con importanza diversi – più gravi rispetto a quel che avviene negli Stati membri: l'assenza di un vero governo europeo e l'impossibilità per i cittadini europei di associarsi a livello dell'Unione.

A livello nazionale, le elezioni legislative consentono ai cittadini di concorrere alla formazione del sistema di governo del paese talvolta in modo diretto con la scelta popolare del capo dello Stato/esecutivo (come in Francia) od in modo indiretto scegliendo il capo del governo attraverso il partito di cui è *leader* od infine (come è ancora scritto nella Costituzione italiana) attraverso una procedura di designazione parlamentare. Con il voto dei cittadini, il governo riceve il segno democratico della sua *accountability* ed è per questo responsabile davanti all'intero corpo elettorale.

Ciò non avviene a livello europeo perché non esiste un governo degno di questo nome e perché i partiti si sono rifiutati di dare sostanza politica e forma democratica a quel che è scritto nell'articolo 17.7 del trattato di Lisbona, secondo il quale “tenuto conto delle elezioni europee e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo [...] propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione”¹².

La qualità della democrazia rappresentativa europea sarebbe considerevolmente rafforzata se, alla vigilia delle elezioni europee del 2014, il Consiglio europeo decidesse di unificare le cariche di Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione¹³ e se i partiti europei decidessero di presentare agli elettori un loro candidato alla presidenza dell'Unione o ciascuno per sé o all'interno di una coalizione che potrebbe anche prevedere un *ticket*: Presidente dell'Unione europea ed Alto Rappresentante della politica estera.

Per quanto riguarda il diritto o statuto di associazione europea, dal 1992 la proposta è stata sul tavolo del Consiglio, sostenuta dalla Com-

missione Delors che l'aveva presentata e poi dalla Commissione Prodi e dal Parlamento europeo, ma essa è stata una delle vittime della *less regulation* introdotta dalla Commissione Barroso con una versione più radicale della più saggia e necessaria *better regulation*. Cosicché oggi l'autorità legislativa europea (Parlamento e Consiglio) non ha nessuna proposta su cui decidere, nonostante il fatto che il diritto di associazione sia stato riaffermato dalla Carta dei diritti e che esso sia uno strumento essenziale per garantire la partecipazione alla democrazia europea.

Se la Commissione non dovesse risuscitare la proposta del 1992, l'unica strada percorribile sarà quella di usare lo strumento del diritto di iniziativa dei cittadini, depositando di nuovo sul tavolo dell'Esecutivo europeo la proposta ritirata dopo diciassette anni di ostruzionismo dei governi nazionali. In questo quadro si colloca la questione – risolta solo in parte dal Trattato di Lisbona – della democrazia partecipativa.

Lo spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza è in costruzione da almeno dieci anni ed ora esso è arricchito dalla Carta dei diritti fondamentali, alla quale si sono aggiunte le sei sfide del programma di Stoccolma definitivamente adottato dal Consiglio europeo a fine 2009 in sostituzione del programma dell'Aja (2005-2010) e valido fino al giugno 2015¹⁴.

Fra le sfide principali dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza vi è quella legata al tema dell'immigrazione e della capacità dell'Unione di accompagnare le azioni in materia di sicurezza e di controllo delle frontiere esterne ad una politica comune che garantisca insieme l'inclusione e l'interculturalità nelle nostre società. L'Europa del 2020 sarà destinata ad accogliere – quando sarà realizzata l'unificazione con tutta la regione dei Balcani Occidentali – trentacinque paesi con trenta lingue ufficiali e molte più lingue etnicamente radicate, le tre principali anime slava, anglo-sassone e latina con i paesi slavi che rappresenteranno un terzo dell'Unione, oltre cinquanta gruppi etnici europei ed extra-europei, almeno dodici religioni diverse, una forte presenza di non religiosi/atei e di musulmani o mussulmani sunniti.

Dalle statistiche comunitarie appare poi che il numero degli immigrati nell'Unione da paesi terzi supera annualmente il numero dei cittadini europei che cambiano paese e che fra i 350.000 matrimoni misti all'anno il numero dei matrimoni fra un cittadino europeo ed un cittadino di un Paese terzo supera quello dei matrimoni misti comunitari. Da questo punto di vista l'*interculturalità* diventerà un bene pubblico dell'Unione europea e le sue varie politiche (della cittadinanza, della cultura, dell'istruzione e della formazione, del multilinguismo, dell'inclusio-

ne sociale, della ricerca) dovranno tendere a preservare la composizione interculturale dell'Unione europea, trovando contemporaneamente gli strumenti per sviluppare una difficile ma necessaria comune identità europea.

La *conoscenza* o il *sapere* rappresentano infine l'ultima sfida alla quale l'Unione europea è chiamata a dare una risposta in termini di accesso comune, di diffusione della proprietà intellettuale, di uso delle biblioteche e degli istituti di formazione al fine di preservare nella società di Internet il carattere di bene comune formalmente garantito nel 1991 dallo *High Performance Computing Act* degli Stati Uniti e dalla decisione del CERN del 1993 di rendere pubblico l'uso del *world wide web*. Da questo punto di vista i progetti *open content*, *creative commons* e *open source* sono dei buoni esempi ai quali l'Unione europea può ispirarsi per garantire il bene comune della conoscenza¹⁵.

Accanto a questi beni pubblici (pace, democrazia, interculturalità, conoscenza), l'Unione è chiamata a dare risposte comuni alle principali crisi che hanno colpito le nostre società: *finanziaria*, *economico-sociale*, *ambientale*, *energetica*, *alimentare* (ivi compreso il tema dell'acqua), *sanitaria*. Per ciascuna di queste crisi devono essere previste delle azioni dell'Unione, da sola o con il concorso degli Stati membri ed in alcuni casi, come abbiamo ricordato più sopra, il Trattato di Lisbona prevede le basi giuridiche per attribuire all'Unione le competenze – esclusive, concorrenti o di sostegno – per far fronte a queste crisi.

Un bene pubblico può essere garantito o attraverso una politica di bilancio o attraverso il riconoscimento di un diritto collettivo o di un diritto individuale esercitato collettivamente. Il Forum permanente della società civile ritiene che il metodo migliore per declinare concretamente il decalogo dei beni pubblici europei sia quello di promuovere la convocazione di una terza Convenzione europea secondo il modello adottato nel 1999-2000 con la Carta dei diritti fondamentali e nel 2002-2003 con la Costituzione europea.

Usando la formula proposta da Andrew Duff al Forum *Empower* di Bergamo del novembre 2006¹⁶ e fatta propria da José Manuel Barroso nei suoi orientamenti per la legislatura 2009-2014¹⁷, la terza Convenzione potrebbe elaborare e sottoporre all'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio europeo una "dichiarazione di interdipendenza", la cui prima applicazione dovrebbe avvenire nel quadro delle prospettive finanziarie pluriennali 2014-2019¹⁸.

Da qui occorrerà partire per rilanciare il tema del governo dell'Unione europea e della sua Costituzione.

PIER VIRGILIO DASTOLI

195

Note

- * PIER VIRGILIO DASTOLI, ha creato l'Intergruppo parlamentare federalista per la costituzione europea nel 1986. Ha promosso la convocazione di un referendum consultivo sull'Europa in occasione delle elezioni europee del 1989. Ha creato il Forum permanente della società civile europea. Ha organizzato il Congresso dell'Aja del 1998 ed ha lanciato una campagna per dotare l'Ue di una Carta che definisca i beni ed i diritti collettivi. È stato segretario del Movimento Europeo Internazionale e direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea. Ha pubblicato numerosi volumi sull'integrazione europea e collabora alla rivista "Il Mulino". Siti: www.forum-civil-society.org.
- 1 1° dicembre 2009.
 - 2 Vedi da ultimo la relazione di Carbone per l'inaugurazione dell'anno giudiziario italiano e, più ampiamente, i volumi curati da Giuseppe Bronzini e Valeria Piccone per Magistratura Democratica.
 - 3 Sul trattato di Lisbona ho scritto fra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 tre saggi (per "Il Mulino", per "Mezzogiorno Europa" e per l'"Astrid") ai quali rinvio per chi possa essere interessato.
 - 4 Per la Turchia come per qualunque altro negoziato di adesione vale il principio *open ended* e cioè che non si sa se e come si concluderanno i negoziati.
 - 5 L'espressione è stata utilizzata da Stefan Collignon.
 - 6 Come si sa, l'integrazione comunitaria è basata sul principio della sovranazionalità.
 - 7 Rilanciata fra gli altri da Nicholas Sarkozy.
 - 8 Riproposta dai ministri delle finanze dell'Eurogruppo.
 - 9 La proposta è stata fatta dal presidente della Banca Centrale Cinese nel 2009.
 - 10 Suggesto da Giulio Tremonti al Forum economico di Davos.
 - 11 Il resoconto della riunione di *brainstorming*, tenutasi il 19 ottobre 2009, è stato pubblicato sul sito del Forum e su *facebook* dal gruppo "convenzione dei cittadini europei per i beni pubblici ed i diritti collettivi" che ha indicato anche una quarantina di *link* o di documenti sul tema dei beni pubblici europei.
 - 12 Su questo tema ben dieci anni fa Tommaso Padoa Schioppa e la Fondazione *Notre Europe* lanciarono un appello inascoltato ai partiti europei e lo stesso appello è stato rilanciato – senza esito alcuno – ancora da *Notre Europe*, dai federalisti europei, dall'Istituto Affari Internazionali e dal sito lavoce.info alla vigilia delle elezioni europee del 2009. La delegazione italiana all'interno del Pse ed i deputati della Margherita iscritti all'Alde – gli uni e gli altri confluiti poi nel Pd – avevano lanciato nel settembre 2008 l'idea di una candidatura "di coalizione" (socialisti, liberali e verdi: nel linguaggio politico tedesco "semaforo" perché rossa come l'SPD, gialla come l'Fdp e verde come i Verdi) alla presidenza della Commissione europea e sia l'ex-primo ministro Verhofstadt che l'italiano Giuliano Amato avevano sommessamente ma inutilmente fatto conoscere la loro rispettiva disponibilità.
 - 13 Il trattato di Lisbona non lo vieta e dunque lo consente.
 - 14 Sul programma di Stoccolma è possibile trovare ampio materiale sul sito della Commissione europea.
 - 15 Esiste su *facebook* un gruppo su "la conoscenza come bene comune".
 - 16 I risultati del Forum di Bergamo sono stati pubblicati dalla Commissione europea nel quadro della consultazione sul Libro Bianco del 2005 sulla comunicazione.
 - 17 Gli orientamenti di Barroso per la legislatura 2009-2014 si trovano sul sito della Commissione europea.
 - 18 Di questi temi si discuterà a Roma dal 3 al 5 giugno 2010 nella "Convenzione dei cittadini europei sui beni pubblici ed i diritti collettivi" promossa dal Movimento Federalista Europeo nel quadro della sua campagna per un governo europeo e una costituzione federale.

Le condizioni per il rilancio del processo costituente in Europa

di *Monica Frassoni**

Il 1° dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ci sono stati pochi festeggiamenti. Anzi, diciamo pure che la data è passata nella relativa indifferenza della maggior parte dell'opinione pubblica e del mondo politico europei.

Ed è forse normale, se si considera che il processo di riforma è iniziato come risposta al fallimento della Conferenza intergovernativa del 2000, pensata per preparare l'ampliamento dell'Ue e sfociata in un tempestoso Consiglio europeo a Nizza, durante il quale si sono verificati violenti scontri di piazza con i primi *black blocks*, che hanno vanificato lo sforzo di portare in piazza migliaia di persone da tutta Europa; ha avuto il suo momento di gloria nel lavoro della Convenzione europea nel 2003; è poi inciampato nei referendum olandese e francese nel 2005 per essere rimesso in pista dalla Cancelliera Merkel e dal Presidente Sarkozy nel 2007, nella veste rivista e corretta del Trattato di Lisbona, senza più preambolo né bandiera né inno; è ri-inciampato nel referendum in Irlanda nel 2008 e si è concluso dopo un altro referendum in Irlanda e dopo il definitivo superamento del boicottaggio di Vaclav Klaus (Presidente della Repubblica Ceca) nel 2009.

Un percorso molto accidentato per un risultato davvero poco appassionante, lontano dal sogno possibile di una Costituzione per l'Europa che fosse breve, con una chiara definizione di funzioni, poteri, quadro istituzionale, corredata da una Carta dei Diritti fondamentali direttamente dalla Corte di Giustizia europea. Anche se il Trattato di Lisbona rappresenta un passo avanti rispetto al Trattato di Nizza non c'è alcun dubbio che la sua entrata in vigore avviene in un periodo storico nel quale la ri-nazionalizzazione delle politiche europee e il sostanziale indebolimento dei poteri delle istituzioni integrate, Commissione, Corte

di Giustizia e Parlamento, sono già una realtà. Una realtà tanto più dura da accettare quanto più necessaria sarebbe la presenza sullo scacchiere internazionale di un'Unione europea coesa e dotata di meccanismi di decisione veloci, trasparenti, democratici in settori così cruciali come la politica estera e di sicurezza, la politica di sviluppo, quella di immigrazione e di lotta ai cambiamenti climatici, a favore della riconversione ecologica del sistema economico e sociale. Il fallimento del vertice sul clima a Copenhagen (dicembre 2009) è solo l'ultima dimostrazione di come alla gesticolazione velleitaria di *leaders* che ancora si illudono di avere un potere che non hanno più corrisponda la realtà di una profonda divisione – e quindi marginalità – degli europei su sfide globali decisive per la nostra stessa sopravvivenza.

È in questo contesto davvero difficile che deve essere inquadrato lo sforzo comunque necessario per il rilancio della battaglia costituente in Europa, dentro e fuori il Parlamento europeo (Pe): una battaglia necessaria, perché il Trattato di Lisbona è un lavoro incompiuto. L'Unione non dispone ancora degli strumenti per parlare con una voce sola sulla scena internazionale; la battaglia in corso per determinare chi, fra le diplomazie nazionali e la Commissione, avrà la leadership della gestione del servizio esterno comune dimostra che il rischio che competenze esterne – oggi appannaggio dell'Ue – ritornino nelle mani dei ministeri degli esteri nazionali è reale; le future riforme potranno ancora essere bloccate dai veti dei suoi stati membri; le discussioni in vista sulla riforma del bilancio e della politica agricola comune non saranno rese molto più semplici dal sistema decisionale previsto da Lisbona; la capacità dell'Unione di intervenire per sostenere e proteggere i diritti delle persone che vivono sul suo territorio rimane estremamente limitata e anzi, l'opera sistematica di boicottaggio della Carta Europea dei Diritti da parte soprattutto del Regno Unito (ma non solo) ne ha circoscritto notevolmente le potenzialità. Insomma, nei prossimi anni dovremo muoverci tenendo conto dell'esaurimento (temporaneo?) della spinta ad approfondire l'integrazione europea e di un forte ridimensionamento del ruolo delle istituzioni europee, ottenuto anche nominando alla loro testa personaggi di modestissimo profilo e dalla scarsa autonomia, come il Presidente della Commissione Barroso, l'"Alto rappresentante" Catherine Ashton e molti dei nuovi Commissari; dovremo inoltre fare i conti con un Pe sempre meno interessato al suo ruolo costituente, che a ogni tornata perde elettori e nel quale la spartizione di potere avviene sempre di più secondo le logiche dei rapporti di forza fra le diverse delegazioni nazionali; infine ci dovremo confrontare con partiti politici e sistemi mediatici

che non paiono interessati a costruire né un'opinione pubblica né un potere davvero europei.

Oggi la situazione è molto più complicata che nel 2001, quando i quindici paesi dell'Ue, vergognandosi un po' dello spettacolo pietoso dato nella notte di Nizza, accettarono di rilanciare il processo di riforma della Ue e aprirono alla possibilità di una Costituzione che riuscisse a rafforzare il sistema comunitario alla vigilia dell'ampliamento. E accettarono anche che il Pe e – in parte – i cittadini europei potessero avere un ruolo più diretto nella decisione sull'Ue del futuro attraverso l'esperimento della Convenzione, assemblea formata da deputati europei e nazionali, rappresentanti di governo e della Commissione. Oggi una serie di elementi che parevano acquisiti, dalla primazia del diritto comunitario alle regole uguali per tutti, dall'autonomia della Commissione alla necessità di una voce unica dell'Ue, sono rimessi in questione, non tanto nei Trattati quanto nella pratica quotidiana delle istituzioni. Inoltre, il fallimento del trattato costituzionale ha prodotto un'illustre vittima collaterale, l'idea che rendere meno intergovernativo il metodo di riforma europea potesse di per sé assicurare un risultato migliore. Noi siamo naturalmente convinti che sia effettivamente così, e che la Convenzione sia stata vittima del suo stesso funzionamento, del Presidente Giscard d'Estaing, dell'illusione di poter circoscrivere il potere degli stati di disfarne tutto il lavoro e dell'incapacità a giocare con decisione l'alleanza con i parlamenti nazionali, con l'opinione pubblica e con i media. Comunque sia, la verità è che oggi parlare di assemblea costituente è molto più difficile. Con la sconfitta referendaria, gli Stati membri – in particolare quelli più grandi e importanti –, si sono sentiti autorizzati a ridiventare gli unici "costituenti", operazione tanto più semplice quanto nel periodo fra il 2005 e il 2007 sia la maggioranza del Pe che la Commissione hanno totalmente rinunciato a svolgere un'azione determinata ed "europea" per trovare una via di uscita dalla crisi di legittimità dell'Ue, affidandosi totalmente al Consiglio. Molti ricorderanno di sicuro la decisione di fare una "pausa di riflessione" e le dichiarazioni di Barroso sulla morte del Trattato Costituzionale all'indomani dei referendum, dichiarazioni che hanno segnalato la volontà della Commissione di sganciarsi da una battaglia considerata persa. Oppure il fatto che dal 2005 al 2007 il Pe ha rinunciato a giocare un ruolo di discussione e proposta sul dopo-referendum ed è rimasto muto ad aspettare l'intervento salvifico di Angela Merkel, che ha riportato tutto il processo di riforma dei Trattati nell'ambito dei negoziati diplomatici fra stati, dal quale sono stati esclusi tutti gli altri attori, dal Pe ai parlamenti nazionali fino alla società civile. È stato

MONICA FRASSONI

199

come dire: “ok ragazzi, adesso si fa sul serio”. Si è trattato di una gravissima regressione, che si motiva anche con l’incapacità dell’Ue e delle sue istituzioni di emergere agli occhi dell’opinione pubblica come un motore efficace e davvero necessario di benessere e di risposta alle crisi globali. La lezione del laborioso processo che ha portato all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona è dunque duplice. Da una parte, la lunghezza e la complicazione della riforma hanno tolto la voglia di ritornare a mettervi mano per un bel po’ di tempo. Contrariamente a quello che è successo nelle ultime conferenze intergovernative (Cig), alla fine delle quali già si annunciava la necessità di un’ulteriore modifica dei trattati a breve scadenza¹, questa volta in molti sono convinti che non ci saranno altre riforme nei prossimi anni, e in ogni caso non a ventisette. Anche questo è un elemento da non sottovalutare nella riflessione sul rilancio del processo d’integrazione e del ruolo del Pe appena riletto. Dall’altra parte, noi sappiamo benissimo che fino a quando le regole del gioco saranno fissate esclusivamente da governi che decidono all’unanimità e fino a quando le maggioranze politiche nelle istituzioni europee e le personalità prescelte continueranno a non avere alcuna particolare motivazione per tornare a battersi per l’obiettivo necessario di un’Europa unita avremo soltanto delle armi spuntate.

Il compito di coloro che si richiamano al programma politico di Altiero Spinelli nei prossimi anni è dunque tutto qui. Far ripartire la dinamica costituzionale, sconfiggere le tendenze alla ri-nazionalizzazione in atto e riportare le istituzioni comunitarie al vertice di questa battaglia. Sono convinta che per raggiungere questi obiettivi dobbiamo porci in una prospettiva di medio-lungo periodo e che non possiamo limitarci ad una discussione esclusivamente “istituzionale”, che resta neutra politicamente. Voglio dire che riusciremo a riconquistare l’opinione pubblica solo dimostrando che concretamente una più forte Ue metterà in pratica quelle politiche che non sono sufficientemente efficaci a livello nazionale. Si è ampiamente dimostrato in questi anni che la scelta fatta all’inizio del nuovo millennio da parte dei governi europei di centro-sinistra di non elaborare, dopo la nascita dell’Euro, una politica economica e sociale comune e di non dare all’Ue i mezzi finanziari e legislativi sufficienti ad essere percepita dai suoi cittadini come uno strumento di risposta alle nuove sfide globali, dalla crisi ecologica a quella finanziaria, è stato un errore capitale e una concausa potente della vittoria delle destre quasi ovunque, con le conseguenze che conosciamo in termini di ritardo nell’innovazione, di divisione sulla scena internazionale, di regressione dei diritti dei cittadini vecchi e nuovi, di ritorno delle tendenze na-

zionaliste (quando non francamente razziste) sul nostro continente, di incapacità di approfondire e completare le riforme necessarie in particolare nei paesi di recente adesione. Quindi, per rilanciare il processo costituente in Europa è necessario ridefinirne gli obiettivi anche in termini di contenuto. Le sfide globali che oggi ci attanagliano concernono l'insieme della nostra esistenza. Dai cambiamenti climatici, al rapporto con il sud del mondo, fino alla necessità di riconvertire il nostro sistema economico e di definire nuove regole del sistema finanziario e del commercio globale. Abbiamo sempre saputo che non c'è soluzione possibile di questi grandi problemi senza un'azione unitaria dell'Ue. E a parole anche i governanti ed i partiti nazionali ed europei ne sono convinti. La realtà è però ben diversa, ed è su questo che dobbiamo elaborare una strategia di mobilitazione dentro e fuori le istituzioni. Tanto per fare un esempio, l'Ue ha perso ormai la sua *leadership* in materia di lotta ai cambiamenti climatici, come si è visto a Copenhagen. Divisioni interne, ambizioni e protagonismi nazionali che hanno reso impossibile la conduzione di negoziati in modo unitario e rappresentativo di tutti, l'incapacità di costruire alleanze positive con i paesi in via di sviluppo realmente interessati a un accordo di qualità hanno determinato la sostanziale marginalizzazione dell'Ue (che pure si presentava a Copenhagen con le carte in regola) e sono state una causa decisiva del risultato insoddisfacente del vertice. In questo caso non si tratta nemmeno di un insufficiente livello di competenze, dato che in materia di negoziati globali sull'ambiente la responsabilità dell'Ue è chiara. Certo, sarebbe stato più facile se ci fosse anche formalmente una rappresentanza unica dell'Ue a livello delle Nazioni Unite, ma non è solo questo il punto. Il punto è che il combinato disposto di una debolissima Commissione (il cui Presidente ha dichiarato appena due giorni prima dell'inizio di Copenhagen che non c'erano possibilità di un buon accordo, rinunciando quindi una volta di più a combattere), dell'incapacità dei governi di accordarsi su una posizione di rilancio dell'obiettivo di riduzione delle emissioni del 30 per cento, della mancanza di *leadership* della Presidenza svedese concentrata sul proprio obiettivo nazionale (non permettere un accordo di alto livello sulla questione della deforestazione), e del protagonismo velleitario di Merkel, Brown e Sarkozy hanno annullato l'impatto potenziale sul negoziato del buon risultato che era stato raggiunto con l'adozione di un pacchetto legislativo su clima ed energia nel 2008.

Un discorso simile può essere fatto per altri settori, dalla questione dell'immigrazione a quella della regolazione dei mercati finanziari; il Trattato di Nizza e ora quello di Lisbona prevedono una competenza

MONICA FRASSONI

201

specifica dell'Ue in questi settori, ma se non ci sono un accordo politico e una maggioranza sufficiente per definire delle regole positive in questi settori non riusciremo ad ottenere il risultato di rendere evidente per i cittadini europei che è necessario andare oltre Lisbona e rilanciare il progetto di Costituzione europea. Dunque, la prima condizione per il rilancio della costruzione europea è l'individuazione di una serie di tematiche fortemente sentite dall'opinione pubblica e che necessitano un'urgenza azione unitaria a livello europeo, e l'elaborazione di una strategia comune fra il mondo associativo e le forze politiche che dentro il Pe e nei partiti europei sono convinte che la realizzazione del loro programma passa anche attraverso un'Ue più forte, più democratica e più unita. Questo non è un lavoro di poco conto. In tutta la vicenda che ha portato al "no" francese al Trattato Costituzionale, il coinvolgimento dei rappresentanti della società civile è stato determinante e si è creata una mobilitazione europea sulla base di parole d'ordine comuni, anche se basate su una visione spesso distorta della realtà del Trattato. Purtroppo il loro coinvolgimento nella costruzione di una proposta positiva per una Costituzione europea è stato assolutamente assente. La stragrande maggioranza di questi movimenti è ritornata al lavoro nel quadro nazionale e tranne poche ed isolate eccezioni il dopo referendum francese si è risolto in un disimpegno che ha facilitato la ripresa in mano della situazione da parte dei governi.

La seconda condizione necessaria è la capacità di usare a fondo, anche qui costruendo un'alleanza positiva fra le forze migliori della società europea e le forze europeiste, i nuovi meccanismi e i nuovi poteri introdotti dal Trattato di Lisbona. Il Pe ottiene con Lisbona nuovi poteri legislativi in materie estremamente importanti, dall'immigrazione alla politica agricola comune, al bilancio. In tutti questi settori, che avranno un impatto diretto sulla vita dei cittadini europei nei prossimi anni, sono programmate riforme che potrebbero completamente rivoluzionare le priorità e i beneficiari delle politiche europee. Anche su questo dobbiamo stare molto attenti ed essere capaci di utilizzare questi processi di riforma programmati come occasione di approfondimento democratico e di partecipazione, al fine di ridurre l'impatto delle *lobby* industriali sulle politiche europee e di aiutare quella ripresa di coscienza dell'importanza di un'Ue più forte, premessa indispensabile per il rilancio del processo costituente.

In terzo luogo, bisogna fin da subito rendere la nuova norma sull'iniziativa popolare ben più che una semplice petizione di cui poi la Commissione potrà fare ciò che vuole. È ormai dimostrato che la Com-

missione Barroso non fa un passo se non ha il sostegno degli Stati membri, con buona pace del supposto potere esclusivo d'iniziativa legislativa. È necessario perciò creare le condizioni per cui non le sia possibile eludere con argomenti formali le future iniziative popolari, ed è necessario riuscire a costruire una serie di iniziative legislative che orientino positivamente le istituzioni comunitarie verso proposte innovative in materia economica, sociale, di regolazione dell'immigrazione e di introduzione di nuovi diritti per gli europei. Dalle energie rinnovabili all'efficienza energetica, dalle azioni positive sull'occupazione, agli Ogm, al diritto di cittadinanza di residenza, i temi sono numerosi e potenzialmente "rivoluzionari", se riusciranno a riportare nei grigi corridoi di Bruxelles una spinta "di popolo", fondamentale per uscire dai balletti diplomatici ed entrare in un'era davvero nuova di democrazia sovranazionale. Insomma, la battaglia costituente non è finita, ma dovrà prendere nuove forme, coinvolgere nuovi soggetti ed essere costruita nel tempo. Se per le prossime elezioni europee, previste per il 2014, saremo riusciti a rimettere questo tema all'ordine del giorno della politica europea e se riusciremo a portare a votare almeno il 60 per cento degli aventi diritto potremmo già dire di avere fermato quello che oggi appare a molti come l'inarrestabile declino dell'ideale federalista.

Note

- * MONICA FRASSONI, Presidente del Partito verde europeo. Ha iniziato l'attività politica nel Movimento Federalista Europeo – già presidente della Jef – e ha proseguito nel Gruppo dei Verdi al Parlamento europeo. Diventa eurodeputata nel 1999 con i verdi francofoni belgi *Ecolo*, prima italiana eletta all'estero. Rieletta nel 2004 per i Verdi italiani. Fino al 2009 è stata co-presidente del Gruppo parlamentare dei Verdi. Siti: www.monicafrassoni.eu; www.europeangreens.org.
- 1 L'Atto Unico Europeo fu firmato nel 1986, il Trattato di Maastricht nel 1992, il Trattato di Amsterdam nel 1997, il Trattato di Nizza nel 2001.

La costruzione europea: tertium genus o United States of Europe limited?

di Piero S. Graglia

Che cos'è l'Europa? Che cosa rappresenta lo sforzo di creazione di una comunità europea, economica e politica, che ha caratterizzato tutta la seconda metà del Novecento ed è tuttora in corso? E, soprattutto, una coscienza unitaria europea preesisteva rispetto alle ragioni economiche che hanno spinto verso l'integrazione dopo il secondo conflitto mondiale, oppure è stata in qualche misura creata e diffusa proprio grazie al processo di integrazione europea? Con queste brevi considerazioni intendiamo porci alcune domande sulla costruzione europea sia come fenomeno storico sia come processo riconducibile a modelli politico-istituzionali noti.

Chi si occupa professionalmente di storia dell'integrazione europea e si assume il compito di 'insegnarla', cioè fornire una narrazione coerente, può contare su molti volumi che affrontano il tema; ve ne sono ormai in circolazione moltissimi, verrebbe da dire quasi per tutti i gusti (storiografici). Alcuni sono traduzioni di studi diventati dei classici per gli storici del settore, altri sono ottime analisi, anche settoriali, comparse durante gli anni Novanta, dopo che la nascita dell'Unione europea (Ue) ha dato un innegabile rinnovato slancio alla 'storia' della sua costruzione. Alcuni si collocano apertamente sul fronte della critica del processo di integrazione economica a volte con motivazioni opponibili: il fronte che può essere definito in senso lato "di sinistra", più radicale e critico, sostiene che il processo è da criticare poiché è troppo poco democratico e lascia poco spazio alle forme di rappresentatività democratica; ma ugualmente si sostiene che il processo è da criticare anche per chi, da "destra", lo considera lesivo di diritti acquisiti e intoccabili riposti all'interno dei poteri sovrani degli stati nazionali. Lo stesso dicasi per i realisti, quelli che, sulla scia del capofila Alan Milward, intendono ri-

condurre il processo di integrazione europea post-bellico alla dimensione del perseguimento degli interessi nazionali, puri e duri.

La cosa curiosa è che la stessa distinzione “destra” e “sinistra”, così pregnante sul piano politico interno, viene svuotata di significato quando si passa a considerare lo scenario sovranazionale europeo: la critica della scarsa rappresentatività democratica può essere sostenuta sia dai progressisti radicali sia dai populistici conservatori, e la perdita lenta e costante di sovranità che tale processo ha materialmente implicato da cinquanta anni a questa parte trova i suoi oppositori e i suoi critici in tutto l’arco politico, destra e sinistra insieme. La costruzione europea, in altre parole, è un animale politico e istituzionale che sfugge alle consuete distinzioni, e si pone su un piano del tutto nuovo, rendendo tuttora valido e significativo il cambio di prospettiva che si è avuto durante la seconda guerra mondiale e la Resistenza, in tutta Europa: l’unità del continente, variamente declinato e immaginato, come unica risposta alla perdita di centralità della *civilisation* europea.

Questa presa d’atto coinvolge inevitabilmente chiunque voglia accostarsi a questo enorme tema senza utilizzare categorie usuali; in altre parole, chi non vede nella vicenda europea solo la costruzione di un complesso sistema di regolazione delle relazioni – soprattutto economiche – tra gli stati dell’Europa occidentale e, da poco tempo, anche orientale. L’Europa, oggi, non è solo più un enorme spazio economico e commerciale ma ha acquistato, forse anche a dispetto delle sue limitate aspirazioni, una concreta e pervasiva dimensione politica.

Fermiamoci un attimo a riflettere sull’evoluzione che il concetto stesso di ‘unità europea’ ha subito. Se usiamo una lente limitata, quella, per intendersi di un corso di storia dell’integrazione economica europea, possiamo limitarci alla narrazione del reticolo di relazioni internazionali che, dal 1947 a oggi, ha portato all’affermazione dell’Ue. Troppo limitante: l’idea dell’unità europea risale a secoli prima, ma i primi tentativi di darle una forma ‘diplomatica’ possono essere agevolmente rintracciati solo durante il periodo tra le due guerre mondiali. Non si possono qui analizzare nel dettaglio i modi attraverso i quali l’idea d’Europa degli antichi e dei moderni è andata costruendosi: sicuramente il mondo classico e il Rinascimento, l’età della Riforma e della Controriforma, il Settecento illuminista e l’Ottocento positivista hanno fornito modelli illuminanti adatti a chiarire, in quei tempi e ancora oggi, cosa si intendesse con la parola “Europa” e come tale termine si sia strutturato e abbia rappresentato molteplici forme e idee; è, però, durante il periodo tra le due guerre mondiali che si assiste all’irresistibile declino della supremazia

dell'Europa come centro regolatore delle relazioni internazionali e, di conseguenza, gli stati europei cominciano timidamente a concepire il continente come un'entità unica, fornendo i primi concreti esempi di tentativi e di idee unitarie non ristrette al solo ambito filosofico, o letterario, o velleitario.

La gabbia del Novecento nella quale rinchiudiamo la 'costruzione europea', non significa quindi negare che l'idea di unità europea abbia trovato interpreti anche durante la modernità e l'Ottocento; sia interpreti che attuarono un tentativo di conquista imperiale (Napoleone Bonaparte), sia teorici di un'unità politica fondata sull'unione di Stati (Carlo Cattaneo, Immanuel Kant). Ma un conto è l'intuizione episodica di un filosofo o il tentativo di conquista di uno stato che persegue l'egemonia; tutt'altro è dare una forma e un senso alla coscienza di una crisi che investe tutta la società europea e, nutrendosi in parte delle intuizioni passate, elabora risposte che non possono più eludere il problema dell'unità del continente. Sorge a questo punto una curiosità: se sia possibile utilizzare il termine "ideologia" per il processo di costruzione europea. Ebbene, se seguiamo la formulazione di Michael Hunt, uno dei più acuti teorici delle relazioni internazionali, l'ideologia scaturisce da un processo che mira a rendere comprensibili sentimenti condivisi dal pubblico per quanto riguarda la politica internazionale: la percezione di una minaccia, l'identità culturale, lo *status* (o il rango, o il ruolo); difficile non giungere alla conclusione che anche il processo di integrazione europea, in quanto ha fornito motivazioni per il suo avanzamento e ha giustificato politiche comuni e comuni istituzioni, abbia dato luogo pure esso a una "ideologia". Dimensione oggi percepibile e abbastanza definita, al punto da presentarsi con i caratteri della scelta obbligata e non più discutibile (almeno nei Paesi che hanno dato vita nel 1957 alla Cee); ma se solo andiamo indietro agli anni tra le due guerre, tutto è più nebuloso e confuso e di Europa si parla in maniera vaga e contraddittoria. Non abbiamo quindi, in quel periodo, un'"ideologia europea", bensì solo un'idea, una tensione ideale.

Tale tensione ideale, percepibile e documentabile in molti esempi, si scontra con l'ovvia difesa del tradizionale ruolo – e rango – degli Stati nazionali sovrani, che mentre da un lato accettano solo l'idea di forme di cooperazione e di parziale integrazione dall'altro tutelano il mantenimento dell'intangibile sovranità nazionale e difendono il consueto tipo di relazioni che avevano portato in definitiva allo scontro e alla lotta per la supremazia continentale. Proprio questo aspetto di incompatibilità tra due atteggiamenti così diversi – la tensione puramente ideale verso una

res publica europea, variamente intesa, e la realtà di un sistema dominato dal valore dell'integrità della sovranità degli Stati – porta inevitabilmente alla necessità di dover considerare entrambe le forze in campo: gli interessi degli Stati, delle burocrazie, degli apparati militari nazionali, delle culture nazionali, e gli interessi che via via si sono costituiti intorno all'esistenza delle Comunità economiche e poi dell'Unione. Interessi, questi ultimi, all'inizio prevalentemente economici, ma che nel corso dei decenni si sono evoluti fino a rappresentare anche settori più ampi delle società europee nazionali. Se nel 1950 solo il settore carosiderurgico e l'industria meccanica potevano avere un qualche interesse concreto all'ampliamento dei mercati e all'abbattimento delle barriere commerciali – e, come ottimi studi hanno dimostrato, non tutto il mondo imprenditoriale era pronto a seguire il progetto di Jean Monnet – già solo un decennio più tardi il processo di europeizzazione delle società nazionali poteva dirsi avviato. Un processo lento, silenzioso ed efficace, poco visibile come tutti i processi che incidono significativamente sul tessuto di una comunità umana. Un processo, tuttavia, che ha modificato profondamente non solo l'aspetto delle società europee nel loro complesso, ma anche il possibile approccio che poteva essere utilizzato per comprendere, interpretare e interiorizzare tale modifica. Mi spiego meglio.

Volendo avvicinarsi al processo di integrazione europea con l'intento di capirlo e studiarlo, i tradizionali approcci, come abbiamo già ricordato, risultano abbastanza limitanti e insufficienti. Limitante appare l'impostazione resa celebre sul piano storiografico da Alan Milward (integrazione europea post-bellica come tentativo di recupero di potere e influenza da parte dello stato-nazione) e limitante appare pure l'epopea funzionalista, che intende il processo come un costante, seppur non omogeneo, sviluppo sulla via della perdita di sovranità da parte degli Stati membri. Intendiamoci, entrambe le dimensioni mantengono ancora elementi di validità, ma non sono più sufficienti per spiegare la complessità di un processo che ha visto simultaneamente l'aumento del ruolo degli stati membri agli occhi delle opinioni pubbliche nazionali e la loro perdita di rango sulla scena internazionale a favore dell'Unione. C'è bisogno, a questo punto, di un ripensamento completo delle categorie concettuali, a partire dai modelli con i quali si tenta di rappresentare il possibile futuro dell'Unione.

Il modello che con maggiore frequenza viene tirato in ballo parlando del futuro dell'Unione è il federalismo di stampo anglosassone, hamiltoniano. Esso può avvalersi di una consolidata tradizione politico-istituzionale, rappresentata dall'esperienza storica degli Stati Uniti d'Ame-

rica, che per decenni ha rappresentato un modello ispiratore dei progetti di unificazione europea (seconda forse solo all'esperienza svizzera, più vicina). Secondo gli autori del *The Federalist*, la raccolta di articoli giornalistici pubblicati per promuovere l'esigenza di un'inedita articolazione delle relazioni tra le tredici colonie americane, allo stato federale devono essere attribuiti i poteri di battere la moneta e controllarne la distribuzione, detenere il controllo delle forze armate e della politica estera e regolare la politica economica. Ogni altra competenza o funzione deve essere lasciata alla potestà degli stati federati, che possono quindi avere un codice penale diverso, diversi sistemi scolastici, diversi ordinamenti interni (e, in effetti, molti stati dell'Unione statunitense si denominano *Commonwealth* o *Republic* e presentano lievi diversità negli ordinamenti interni, anche se tutti condividono la forma parlamentare).

Poco importa in questa sede che lo schema iniziale, classico, sia mutato nel corso del tempo in direzione di un'accentuata centralizzazione a favore di Washington; semmai è interessante capire se un tale modello ideale possa oggi applicarsi all'Unione o, nel passato, se la Comunità economica europea possa avere avuto degli elementi federali al suo interno.

In questo ci aiuta direttamente proprio il principale teorico del federalismo europeo, Altiero Spinelli, che all'inizio degli anni Sessanta cominciò a trarre le conseguenze ideali di una personale revisione circa l'applicabilità del modello federale classico. Spinelli non ha certo bisogno di presentazioni: dopo aver scritto durante il confino nell'isola di Ventotene, nel 1941 insieme con Ernesto Rossi, il documento fondamentale del federalismo europeo (*Manifesto di Ventotene*) egli attraversò tutti gli anni Quaranta e Cinquanta tentando, in stretto connubio con Ernesto Rossi, di promuovere la soluzione federale per l'Europa che usciva dalla guerra. Il principio dal quale partono i federalisti di Ventotene è la fine del ruolo storico dello stato nazionale sovrano come forma ultima di organizzazione delle società moderne e la necessità, per salvare la stessa civiltà europea, di giungere a forme di organizzazione degli Stati europei fondate sul vincolo federale. Per far questo sarà centrale il ruolo del Movimento federalista europeo, fondato a Milano nel 1943 e diretto con piglio deciso da Spinelli fino al 1962. Grazie all'esistenza del movimento sulla scena politica Spinelli sarà in grado di svolgere un certo ruolo come consigliere e *promotore* della federazione sia in Italia sia nei Paesi vicini (Francia e Germania in particolare), ma la sua ferma e convinta battaglia in favore della soluzione federale mostra, agli inizi degli anni Sessanta alcune significative modifiche.

Dopo aver fondato lo Iai (Istituto Affari Internazionali) nel 1962, Spinelli avvia una lunga fase di studio e di attività di ricerca come *political scientist* e direttore dell'Istituto che, considerando le posizioni prese nel periodo 1966-1969, è rappresentativa di una modificazione delle sue posizioni su alcuni temi fondamentali. Ad analizzare oggi gli articoli e i saggi pubblicati da Spinelli su "Lo Spettatore internazionale" (il periodico pubblicato per conto dello Iai da Il Mulino) viene anzi istintivo valutare quanto le sue posizioni si siano raffinate e 'specializzate' rispetto al periodo eroico della lotta per la Comunità europea di difesa – 1951-1954, durante il quale Spinelli fu uno dei principali attivi sostenitori della soluzione federale 'classica' per i sei Paesi coinvolti – e poi negli anni 1956-1962 che lo videro organizzatore dell'iniziativa movimentista del "Congresso del Popolo europeo": elezioni autogestite (Spinelli le presenterà a esponenti statunitensi definendole *private elections*) per portare all'elezione di 'delegati' del popolo europeo e alla convocazione di un'Assemblea costituente europea.

Dagli anni della Ced, che giustamente sono ricordati come il momento più alto dell'impegno del federalista come consigliere del principe e dall'esperienza del Congresso del popolo europeo sono avvenuti nel frattempo alcuni fatti nuovi che Spinelli non può non considerare nella sua analisi della situazione europea: sul piano generale c'è stato il consolidamento istituzionale e operativo della Cee che ha tenuto anche durante gli anni delle crisi più acute innescate dalla presidenza francese di Charles de Gaulle; sul piano personale c'è stata una *full immersion* nell'ambiente istituzionale statunitense con la frequentazione di uomini *dedicated* alla politica internazionale e la creazione dello Iai. Parallelamente si è verificato il distacco traumatico dal Mfe, accusato da Spinelli di non essere in grado di incidere significativamente sul dibattito politico dei primi anni Sessanta e di aver perso ogni slancio. Questo non significa che Spinelli abbia cambiato idea rispetto al federalismo 'europeo', ma certo ha ragionato profondamente su una modifica del 'metodo' di applicazione degli schemi teorici già elaborati a suo tempo e continuamente aggiornati e rimessi in discussione, dal 1944 in poi.

Questo lo si rileva, con riferimento, ad esempio, alla necessità di una riforma della Nato, in due articoli significativi della metà degli anni Sessanta: *Sintomi e cause della crisi atlantica*¹ e *Coordinamento e integrazione nella Nato*². Di fronte alla decisione di de Gaulle, comunicata agli alleati il 7 marzo 1966, di ritirare la Francia dal dispositivo militare del Patto atlantico – la Nato, appunto – Spinelli giungeva alla conclusione che un sistema simile poteva sopravvivere soltanto se i rapporti tra Stati

Uniti e Paesi europei cessavano di essere quelli tra una potenza egemonica e “paesi vassalli” e si avviava la creazione di “istituzioni atlantiche veramente integrate, le quali limitino la sovranità dell’una e dell’altra federazione senza ingenerare il sospetto che la dipendenza rispetto ad organismi comuni celi la dipendenza dei più piccoli rispetto al più grande”. Con questo Spinelli non intendeva giustificare il gesto di de Gaulle, ma rimarcare che il presidente francese non era la causa della crisi della Nato, ma solo un sintomo. La vera crisi dell’Alleanza atlantica “[era] da ricercare nella deficiente unificazione europea, nella dissociazione al livello atlantico fra organi della difesa convenzionale ed organi della difesa nucleare, e nella inesistenza di un centro atlantico di politica estera complessiva”³. In altre parole solo la nascita di una federazione europea poteva mettere in grado gli europei di partecipare in maniera più consapevole alla difesa del continente, modificando anche il loro atteggiamento di insofferenza nei confronti degli Stati Uniti. Non si trattava certo di un’affermazione nuova per Spinelli, dal momento che la base di tale impostazione può essere rintracciata già negli articoli scritti in commento al Piano Marshall nel 1947-1949. Ciò che però è nuovo, almeno in questa fase, è l’attenzione che Spinelli riserva al principio funzionalista, all’idea del ‘centro di azione comune’, limitato nelle competenze ma con caratteristiche pre-federali, tirato in ballo proprio per commentare la necessità di una riforma della Nato. L’occasione è data dalla pubblicazione di un saggio di Alastair Buchan, direttore dell’Institute of Strategic Studies di Londra⁴, realtà alla quale lo Iai si era strettamente legato sin dalla sua nascita. Nel suo scritto Buchan sosteneva la necessità di portare a Washington la sede della Nato articolando nel contempo il meccanismo decisionale in tre gruppi geografici distinti, ognuno con all’interno tre comitati di analisi, di pianificazione e di decisione. Secondo Buchan tale articolazione avrebbe aumentato la partecipazione degli europei al processo decisionale, rassicurato gli statunitensi sulla volontà europea di collaborare con gli Stati Uniti, insegnato agli europei il metodo di lavoro e di decisione degli americani rendendoli meno diffidenti e più cooperativi.

Spinelli concordava sull’analisi delle cause delle difficoltà interne alla Nato, ma ovviamente dissentiva dalla soluzione. Secondo lui moltiplicare i comitati in grado di svolgere attività di pianificazione e di analisi all’interno della Nato non avrebbe risolto il problema principale, cioè la condizione egemonica degli Stati Uniti: “La vera causa delle divergenze è da ricercare nell’esistenza distinta e separata dei sistemi nazionali di pianificazione e di decisione”. Solo organi sovranazionali avrebbero po-

tuto contemperare il calo del potere politico degli Stati Uniti sugli alleati e l'aumento delle resistenze degli stessi alleati nei confronti dell'egemonia americana:

Nella Nato [i centri di azione sovranazionale] sono praticamente costituiti oggi solo dal segretario generale e dal capo dello Shape, i quali sono responsabili solo di fronte all'alleanza come tale. Il sistema deve essere rafforzato, ed i vari comitati sovranazionali di programmazione e di consultazione dovrebbero essere raggruppati tutti intorno al segretario generale che ne dovrebbe diventare il presidente, il coordinatore ed il porta-parola⁵.

Questo passaggio di competenze dagli stati nazionali ad un 'centro di azione comune' sovranazionale, non significa la nascita di una federazione "nel senso classico del termine", non viene creato un nuovo stato sovranazionale con la stessa completezza dei vecchi stati nazionali, ma si crea un elemento quasi-federale che si affiancherebbe a quanto nel frattempo è stato fatto in altri campi, come ad esempio quello economico con la Cee. Un processo che, secondo Spinelli, costringe a ripensare tutto l'impianto stesso di una politica che sia tesa a realizzare una 'federazione europea':

La molteplicità delle organizzazioni internazionali, in ciascuna delle quali si manifesta la stessa problematica di fallire e di sviluppare istituti quasi-federali, ed il fatto che esse non sono giustapposte geograficamente, ma sempre in parte si coprono l'un l'altra, fa sì che la *stessa idea classica di federazione vada riveduta*, la prospettiva lungo la quale bisogna muoversi per l'Alleanza atlantica, non meno che per le altre associazioni, non è la costituzione di superstati di dimensioni continentali o intercontinentali (federazione europea o federazione atlantica, federazione africana, federazione latino-americana etc.), ma la costituzione di strutture federali con composizioni diverse intorno a problemi diversi⁶.

Il punto di arrivo doveva essere, secondo Spinelli, la creazione di un ordine federale non regionale ma mondiale, preparato e predisposto da queste organizzazioni internazionali sovranazionali. Ovviamente sottolineare la necessità di 'rivedere' l'idea classica di federazione non rappresentava un 'rinnegamento' dell'impostazione federalista, semmai la presa d'atto che il risultato finale della federazione – europea e mondiale – poteva essere raggiunto non solo attraverso il metodo costituente 'dal basso', ma anche utilizzando con intelligenza gli strumenti già disponibili o che erano realizzabili nell'ambito del metodo funzionalista. E senza dubbio si trattò di una coscienza che Spinelli maturò proprio grazie

alla sua esperienza di direttore dello Iai e alla vicinanza, per tutti gli anni Sessanta, con un ambiente e con metodologie di ricerca per lui affatto nuove.

Questo esempio è estremamente utile per introdurre l'ultima parte di questa breve riflessione. Dato per scontato che Spinelli e la sua lezione non sono state seguite nel corso dello sviluppo delle Comunità negli ultimi tre decenni, il modello federalista hamiltoniano – che Spinelli considera inadeguato a fronte dello sviluppo della Comunità – può ancora dire qualcosa di utile per l'Unione europea? Oppure è necessario prendere atto che siamo di fronte a un fenomeno politico/istituzionale del tutto nuovo? Se prendiamo la lettera del modello federalista classico, vediamo che dei quattro ambiti riservati al potere dello stato federale (moneta, politica economica, difesa, politica estera) solo la moneta è oggi paragonabile, con l'euro, a una realizzazione di tipo federale. Manca un governo europeo dell'economia – che ovviamente darebbe un senso e una stabilità 'politica' alla moneta unica – e mancano pressoché del tutto la difesa comune e la politica estera unica. Si può certo, con uno sforzo di immaginazione, considerare il "ministro degli Esteri" dell'Unione come una figura che porta in sé le promesse di grandi future realizzazioni, ma soltanto con le promesse si fa poco, e la politica estera europea – presupposto e condizione perché l'Unione sia soggetto internazionale – a tutt'oggi fa solo finta di esistere. Lo stesso dicasi per la difesa comune, avviluppata in progetti di future realizzazioni, come ad esempio Galileo (il GPS europeo), che subiscono i contrasti interni a settori fortemente legati a gruppi di interessi nazionali e che stentano a decollare. Abbiamo comunque sistemi d'arma frutto di *joint ventures* europee, abbiamo il caccia multiruolo europeo, abbiamo integrazioni di settori produttivi di armamenti, ma questo non basta per creare un potere politico europeo che abbia la responsabilità della difesa comune e dell'azione esterna dell'Unione. È un po' come costruire la casa partendo dal tetto, dall'impianto elettrico e idraulico e poi rendersi conto che mancano del tutto la struttura e i muri.

In compenso, abbiamo tutto l'*acquis* comunitario, l'insieme di norme create per rendere efficace e funzionante il mercato unico; abbiamo la coesione economica e sociale e i fondi strutturali; abbiamo la cooperazione in materia di giustizia e affari interni; abbiamo la politica ambientale europea; abbiamo l'iperattività normativa dell'Unione sul piano agroalimentare; abbiamo il *Bologna process* per quanto riguarda l'istruzione. Quanto di tutto questo rientrerebbe nelle competenze dello stato federale secondo il modello del federalismo classico? Temo ben po-

co. In altre parole, l'Unione ha soppiantato gli stati membri in molti settori che tradizionalmente non dovrebbero essere oggetto di competenze 'federali', mentre arranca sul piano delle competenze sovranazionali potendo vantare, come realizzazione 'federale', solo la moneta unica.

Il realismo di Spinelli, che si manifesterà anche con il tentativo del progetto di trattato istitutivo dell'Unione europea votato dal Parlamento europeo nel 1984, aveva percepito la peculiarità dello sviluppo comunitario (la cessione di sovranità statale in ambiti non previsti nel modello federale classico) sin dalla metà degli anni Sessanta, invocando una revisione dell'approccio del federalismo europeo, ma restando sostanzialmente inascoltato anche oggi. Con alcune eccezioni notevoli.

Da ormai qualche anno si è infatti imposto con attenzione il tema dell'Europa potenza civile, grazie all'attiva presenza di Mario Telò nel dibattito tra studiosi dell'Unione europea. Il tema è affascinante, si tratta in definitiva di ragionare sulla natura dell'Unione europea come soggetto economico-politico globale, portatore di istanze di *soft power* (piuttosto che *hard power*) e di valori tendenti più all'integrazione che all'assimilazione. Tale ragionamento, come Telò e i suoi interlocutori giustamente notano, non può prescindere da un approfondimento delle capacità di intervento dell'Unione sulla scena internazionale e da una modifica delle sue istituzioni per rispondere, da un lato, alle esigenze di una *multi-level governance* e, dall'altro, ai compiti internazionali richiesti da una dimensione economica imponente. La lezione di Spinelli, che invita a inserirsi nelle contraddizioni del sistema esistente (funzionalista ma animato da velleità di controllo pervasivo, liberista all'interno e protezionista verso l'esterno) per promuovere l'approfondimento della dimensione politica delle istituzioni è quindi quanto mai attuale e attende, forse per l'ultima occasione utile, interpreti e attori.

Riferimenti bibliografici

- Fulvio Attinà, Giorgio Natalicchi, *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna 2007.
Giuliano Garavini, *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord-Sud*, Le Monnier, Firenze 2009.
Mark Gilbert, *Storia politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari 2005.
Piero S. Graglia, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna 2008.
Giuliana Laschi, Mario Telò (a cura di), *Europa potenza civile o entità in declino?*, Il Mulino, Bologna 2007.
Neill Nugent, *Governo e politiche dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 2008.

PIERO S. GRAGLIA

213

Note

- * PIERO GRAGLIA, insegna Storia dell'integrazione europea nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Milano. Con il Mulino ha pubblicato *Unità europea e federalismo. Da "Giustizia e Libertà" ad Altiero Spinelli* (1996), *L'Unione europea* (2000), *Machiavelli nel secolo XX* (1993), *La rivoluzione federalista* (1996), *Europa Terza Forza* (2000), *Altiero Spinelli* (2008). Nel 2009 è stato candidato al Parlamento europeo come indipendente nelle liste del Pd.
- 1 "Lo Spettatore Internazionale", a. I, n. 3, maggio-giugno 1966, pp. 3-9. Il saggio era apparso anche sulla rivista "il Mulino", con il titolo *La crisi della Nato: il sintomo e la causa* (n. 162, aprile 1966).
 - 2 "Lo Spettatore internazionale", a. I, n. 4-5, luglio-ottobre 1966, pp. 67-82.
 - 3 *Sintomi e cause della crisi atlantica*, cit., p. 9.
 - 4 Alastairs Buchan, *Crisis-Management. The New Diplomacy*, The Atlantic Institute, Boulogne-sur-Seine 1966.
 - 5 *Coordinamento e integrazione nella Nato*, cit., p. 81.
 - 6 *Ivi*, pp. 81-82. Il corsivo è mio.

Passato, presente e futuro della “Repubblica europea”

di *Fernando A. Iglesias**

Le due metà del xx secolo in Europa

La costruzione dell'Europa non è stata né un processo semplice, né lineare e neppure completamente democratico. Basta tuttavia volgere lo sguardo al Novecento europeo e mettere a confronto la prima metà del secolo, basata sull'autarchia degli Stati-nazione e sul principio della sovranità nazionale assoluta, con la seconda metà, caratterizzata invece dal progressivo sviluppo di istituzioni sovranazionali, per trarre alcune conclusioni evidenti sugli effetti di questi due paradigmi – quello dell'autarchia nazionale e quello dell'integrazione sopranazionale – in un mondo sempre più globalizzato.

L'anno 1950 costituisce lo spartiacque non solo tra due realtà differenti, ma addirittura antitetiche, del continente europeo: da una parte l'Europa della fame, della guerra e del genocidio, dall'altra l'Europa della pace, della democrazia e del progresso. Ma al di là degli errori, evitabili o inevitabili che fossero, che sono stati commessi nel corso del processo d'integrazione continentale, i risultati conseguiti sono comunque di grandissimo rilievo: basti pensare che 15 dei 20 paesi in cui le condizioni di vita sono oggi le migliori nel mondo si trovano nel continente in cui si sono storicamente verificate le principali tragedie dell'umanità. Parallelamente all'avanzamento del processo d'integrazione, quel vecchio continente, dal quale milioni di persone sono in passato scappate per cercare rifugio nel Nuovo Mondo, si è trasformato nella meta principale per gli emigranti provenienti da ogni angolo della Terra. Anche le conseguenze politiche della costruzione dell'Unione europea sono profonde, e sorprendenti i risultati ottenuti sul piano economico e sociale². Vediamone alcuni.

Gli sforzi della Ue, tesi a creare nel continente un contesto pacifico, basato sulla cooperazione, al fine di garantire la coesistenza tra gli uomini, furono premiati dalla sconfitta dell'ultimo dei sistemi totalitari sviluppatosi nel secolo dominato dalle nazioni, e di conseguenza, dalla caduta del Muro di Berlino e della cosiddetta Cortina di ferro, le più grandi barriere territoriali allora esistenti nel mondo. In quanto alle crisi ricorrenti che sin dalle sue origini si sono manifestate nel corso del processo d'unificazione continentale, è sufficiente metterle a confronto con i sanguinosi conflitti e con le guerre civili che hanno costituito parte integrante della costruzione delle grandi nazioni del pianeta per arrivare alla conclusione che il processo d'integrazione europea, benché ancora incompiuto, è stato straordinariamente pacifico e rapido, oltre a essere stato coronato dal successo economico e sociale. Ancor più esemplificativo delle straordinarie potenzialità dell'unità federale come strumento per il superamento dello stato di guerra in un'era basata sulla crescente globalizzazione è il fatto che, quegli stessi paesi europei che erano stati condotti alla catastrofe dalla cecità dei nazionalismi e che di conseguenza avevano perso la leadership economica e politica del globo, sono gli stessi che oggi riescono meglio a difendere il loro livello di benessere e le conquiste sociali in un contesto internazionale caratterizzato dalla globalizzazione di una tecno-economia alla quale non corrisponde una parallela globalizzazione della democrazia e delle sue istituzioni.

Gli straordinari risultati dalla prima esperienza di unificazione su scala continentale ci inducono a ritenere che l'assenza di analoghi processi sia in altre regioni del mondo sia a livello globale rappresenti la causa principale dell'enorme differenza tra le condizioni di vita in Europa rispetto al resto del mondo; tali differenze erano infatti molto meno marcate quando il processo d'integrazione europea aveva preso le mosse dalle rovine ereditate dalle guerre tra le nazioni.

La fine del *nation-building* nell'era globale

La storia del successo dell'Ue si è svolta parallelamente a quella dei fallimenti crescenti dei progetti di *nation-building* in un mondo sempre più globale. Questa diversa fortuna può essere dimostrata da una sommaria analisi comparativa. Tra il 1947 e il 1951, tre grandi "penisole" furono riorganizzate politicamente: l'India, la Palestina e l'Europa. Mentre la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) rappresentò il primo concreto tentativo di superare le strutture nazionali tramite una

loro integrazione nell'ambito di un'unità superiore, le altre due forme di riorganizzazione furono invece basate sul concetto di unità etnica e culturale dello Stato, cioè su quei medesimi principi nazionalisti che avevano governato la ridefinizione delle frontiere europee alla fine della Prima guerra mondiale e che avrebbe poi condotto alla Seconda³. La Palestina venne infatti divisa tra un Stato di Israele ebraico e una Palestina musulmana, mentre nella penisola indiana presero corpo un'India induista e un Pakistan musulmano. I risultati di questi due processi contrari – unitario il primo, separatisti gli altri due – sono sotto gli occhi di tutti: pace e progresso in Europa, infiniti conflitti in Palestina e India i cui effetti diretti e indiretti continuano ancora oggi a minacciare la pace nel mondo.

Questa riflessione sul successo dell'integrazione regionale e il fallimento delle forme tradizionali di *nation-building* risulta di particolare importanza agli inizi del XXI secolo, in un momento cioè in cui i problemi che assillano l'umanità appaiono sempre più simili a quelli che avevano dovuto affrontare gli europei agli inizi del Novecento, e che erano prodotti dalla crescente e irrisolvibile tensione tra un apparato tecnologico che tendeva all'espansione delle sue strutture, delle sue capacità e dei suoi risultati, e un sistema politico ancorato alla ormai angusta dimensione territoriale dello Stato-nazione⁴. Per ragioni comprensibili, tale contraddizione risultò essere particolarmente distruttiva in un continente che era, all'inizio del XX secolo, sia quello più avanzato sotto l'aspetto tecnologico ed economico sia quello più diviso in tante piccole unità politiche⁵.

Oggi, nel momento in cui la rivoluzione tecnologica digitale ha reso l'intero pianeta più piccolo di quanto non fosse allora l'Europa, gli effetti della mancanza di un'unione politica federale a livello mondiale, così come le conseguenze del carattere meramente nazionale e internazionale delle istituzioni con poteri di dimensione globale, si possono constatare in cinque grandi crisi: crisi economica, ecologica, demografica, di controllo della tecnologia e di perdita del monopolio della violenza su vasta scala da parte degli Stati nazionali. In questo contesto, il modello dell'Ue fornisce all'umanità due soluzioni: 1) quella della costruzione pacifica di unità politiche democratiche a livello continentale e regionale; 2) il modello per un ampliamento progressivo dell'esperienza federalista a livello mondiale⁶. Tuttavia, prima di passare ad esaminare questi due punti, non è superfluo prendere in considerazione anche gli aspetti potenzialmente pericolosi insiti nel processo stesso di unificazione europea.

Dal nazionalismo nazionale al nazionalismo continentale? L'Unione europea come fortezza

Le peggiori esperienze nella storia umana si sono basate sulla reificazione e sacralizzazione del binomio generato dall'incontro tra nazione e Stato, estendendo le peggiori caratteristiche dello stadio tribale a un mondo caratterizzato da un progresso economico accelerato. Non a caso, tanto l'enfasi hegeliana sullo Stato quanto l'ossessione fichtiana per la nazione esprimevano sul piano filosofico l'inizio di un'era segnata dal rifiuto del precedente paradigma umanistico kantiano secondo il quale ogni uomo, in quanto tale, costituiva un fine in sé stesso. Il nazionalismo, che era stato un'ideologia e una pratica progressista e inclusiva nella fase di passaggio dalle comunità agricole, monarchiche e feudali alle società nazionali, democratiche e industriali, si trasformò infatti in una forza reazionaria nel momento in cui la seconda rivoluzione industriale superava gli angusti confini nazionali.

Il 1913 fu l'anno della fine della *Belle Époque* e, nel contempo, l'anno della successiva auge del protezionismo commerciale, dell'esaltazione delle specificità etniche e culturali nazionali, e del nazionalismo bellicista, che avrebbero portato nel 1914 alla prima guerra mondiale della storia e che nel dopoguerra avrebbero poi indotto a una riorganizzazione dell'Europa basata su analoghi paradigmi, come se quegli stessi valori che avevano portato alla tragedia fossero capaci di porvi rimedio. Significativamente rimossi dalla memoria collettiva, all'indomani della fine della prima guerra mondiale ebbero luogo quattro congressi pan-europei (Vienna 1926, Berlino 1930, Basilea 1932 e ancora Vienna nel 1935), che fallirono tutti nel tentativo di costruire un'Europa unita, immune da nuove tentazioni belliciste. Questo fallimento è strettamente collegato allo sviluppo del nazifascismo e all'inizio del processo che avrebbe condotto alla seconda guerra mondiale, caratterizzata dal tentativo di unificare militarmente l'Europa da parte dello Stato nazionale più potente. Oggi, ripetendo la parabola freudiana del *male represso*, che espulso dalla porta rientra dalla finestra, l'Ue corre il rischio di dimenticare i suoi fondamenti aperti e cosmopoliti e di rinnegarli mediante la costruzione di un nazionalismo continentale che rinvia al progetto della "Fortezza Europa".

La costruzione dell'Ue, l'evento più progressista del secolo passato dal punto di vista sociale e politico, rappresenta oggi sia un passo nella direzione dell'universalizzazione della democrazia e del superamento degli ambiti nazionali, sia l'ultima possibilità di contenere all'interno di un

ambito territoriale definito la regolazione e il coordinamento di processi sociali che li stanno sorpassando. L'*apartheid* continentale attraverso cui gli europei cercano di proteggere le loro prerogative alla residenza e all'impiego; la criminalizzazione degli emigranti illegali; i *pogrom* contro gli extracomunitari; la diffusione di un nuovo tipo di antisemitismo di pseudosinistra; la riapparizione di sette neonaziste e l'ascesa di leader populistici e autoritari, tra i tanti episodi preoccupanti, costituiscono un segnale di allarme sul carattere che potrebbe assumere un nazionalismo continentale europeo e rappresentano un vergognoso tradimento dei principi politici in base ai quali venne concepita l'unità del continente: diritti umani universali, pace, cosmopolitismo, libera circolazione di persone e beni, democrazia sopranazionale e abolizione delle frontiere⁷.

La disgregazione non è poi l'unico male che minaccia il futuro dell'Europa. Con il rischio di resuscitare in tutto il continente i due demoni inseparabili che hanno dominato nella prima parte del XX secolo, la nazione e lo Stato, un'Ue concepita come nazionalismo statalizzante esteso a tutto il continente può ripetere all'inizio del XXI secolo la stessa parabola discendente vissuta dai suoi stati membri un secolo prima. Paradossalmente, il successo ottenuto dall'Ue oggi costituisce la principale minaccia alla sua continuità e alla sua esistenza. Con ogni probabilità, nel corso del suo sviluppo essa finirà per ripetere l'ambiguo doppio significato che aveva caratterizzato la costruzione delle nazioni. Da un lato, il processo d'ampliamento delle frontiere politiche sino a raggiungere la dimensione continentale costituisce infatti un passo in avanti decisivo nel cammino verso un ordine politico mondiale meglio coordinato, nonché più universale ed egualitario; dall'altro però, una volta consolidato, il nazionalismo continentale riconducibile al progetto della Fortezza-Europa potrebbe distruggere – come è successo ieri ai suoi antecedenti nazionali – i valori sui quali esso stesso è stato fondato.

In questo contesto assume una valenza particolare la polemica sul vero carattere dell'Ue. Alcuni sostengono che si tratti di uno Stato in formazione, altri dicono invece che sia un Impero⁸. Abbiamo creato l'Europa, adesso dobbiamo creare gli europei, asseriscono invece i tanti difensori del *Demos* europeo, parafrasando, forse senza neppure saperlo, la celebre frase pronunciata da Massimo D'Azeglio alla prima seduta del Parlamento italiano e ignorando dove avrebbe condotto quell'esperienza nel giro di pochi decenni. Modestamente, mi permetto di sostenere che l'Unione europea non è uno Stato, né una nazione in formazione, né tanto meno un impero. L'Ue è una Repubblica, cioè un sistema integrato di decisioni politiche e deliberazione di politiche pubbliche basato su

una struttura istituzionale fondata sullo stato di diritto; la prima di questo tipo a livello continentale, la cui storia recente ha dimostrato che si possono costruire poteri democratici sopranazionali senza la necessità di creare alcun tipo di Leviatano statale.

Ogni movimento teso alla proliferazione di una burocrazia centralizzata europea, alla promozione di una identità culturale uniforme, alla creazione di un esercito *strictu sensu* e alla militarizzazione delle frontiere costituisce un passo verso quelle forme di nazione e stato sul cui graduale superamento si edificò la sua unità cosmopolita e si stabilì un processo di federalizzazione, ed è perciò, un passo indietro nella formazione della Repubblica europea. Al contrario, ogni volta che l'Europa enfatizza la sua unità economica e politica, il suo stato di diritto, la centralità e il rafforzamento del suo Parlamento, la sovranità dei suoi cittadini, il suo *corpus* di diritti legati a una cittadinanza sopranazionale, il suo impulso costituzionale e il suo federalismo fondato sulla sussidiarietà, essa incarna una potente forza di progresso capace di modificare in modo sostanziale il paesaggio globale. Viceversa, ogni volta che l'Unione si rifugia nella supposta identità collettiva, promuove la sua uniformità culturale, scommette sulla sua sicurezza territoriale e militarizza le sue frontiere, tradisce di fatto il suo significato recondito e scatena eventi materialmente e simbolicamente distruttivi.

Vista in termini globali, la formazione su scala mondiale di unità continentali di grandi dimensioni basate su un'ideologia nazionalista "continentalista" potrebbe portare verso uno scenario geopolitico esplosivo. Un pianeta diviso in tre grandi unità (cioè l'Ue insieme all'Africa, il Nafta con il Sudamerica, l'Asean guidato da Cina e Giappone), tutte contrassegnate dalla presenza di sistemi decisionali di dimensione continentale nonché da mercati economici protezionisti, risorse militari unificate e da un forte richiamo all'identità culturale, porterebbe un'altra volta a quella convergenza territoriale di economia, cultura, politica ed eserciti che ha costituito la base delle tensioni belliche del XX secolo.

Dato che l'Europa e il Giappone difficilmente potranno continuare ad accettare di essere dei giganti economici e dei nani militari, l'opposizione all'egemonia militare statunitense offre dunque due opposte alternative. La prima di esse conduce a una militarizzazione della società mondiale attraverso l'ampliamento della statalizzazione e del nazionalismo al livello continentale, trasferendo di fatto su scala mondiale le linee che propone il progetto della Fortezza-Europa. In questo caso difficilmente il risultato sarebbe differente da quello verificatosi un secolo fa tra le nazioni. La seconda alternativa produrrebbe invece una pro-

gressiva smilitarizzazione del pianeta attraverso alcune tappe successive ispirate dal paradigma della “pace mediante l’unità” che costituisce il principale messaggio indirizzato dall’Unione europea al mondo.

Tra il ponte e la barriera: la Repubblica europea come ordine post-nazionale e post-statale

La globalizzazione dei processi sociali ha prodotto polarizzazioni politiche mondiali, facendo sì che le strategie nazionaliste diventassero condotte *zombie*⁹ e creando nel contempo un contesto in cui la battaglia per la democrazia ha dovuto raggiungere la dimensione globale. Oggi, l’opzione tra il ponte e il muro definisce il carattere progressista oppure reazionario di ogni unità politica in generale, e quella dell’Europa in particolare. A livello regionale, ogni unione continentale concepita come ponte tra le nazioni che la compongono e il mondo costituisce un contributo di inestimabile valore alla pace e al progresso. Viceversa, ogni forma di “continentalismo”, come quello prospettato dal progetto della Fortezza-Europa, porta al rafforzamento delle minacce generate dal nazionalismo territoriale.

L’apogeo dell’Era globale costituisce la fine delle Modernità nazionali almeno in due sensi¹⁰. In primo luogo, l’Era globale rappresenta la fine di un mondo incentrato sulle *nazioni* nate nel 1648 grazie alla pace di Westfalia. In secondo luogo, la nascita di una Modernità mondiale significa la fine degli *Stati* come centri del monopolio della vita politica. Ne consegue che l’ordine *post-nazionale* europeo risulta di fatto anche un ordine *post-statale*, nel senso che rappresenta la fase finale di un ordinamento politico nato nel 1789 in difesa dei diritti dell’uomo ma i cui attori principali non erano gli esseri umani bensì gli Stati, strutture sovrane quasi senza limitazioni e responsabilità, per giunta scarsamente disposte oggi a dividere il loro potere con attori non statali come l’opinione pubblica mondiale, la società civile globale, le Ong planetarie e gli organismi internazionali.

Il tramonto del monopolio politico da parte delle nazioni e degli Stati ha aperto un nuovo scenario che vede come protagonisti anche altri attori non sovrani e nel quale nessun soggetto gode più di condizioni di monopolio del potere. Il concetto di *Global Governance* ha cercato di dare un nome a questo sistema, la cui evoluzione non ha però comportato la soluzione del problema del deficit democratico globale pur rappresentando almeno un piccolo passo in avanti rispetto al sistema delle

FERNANDO A. IGLESIAS

221

sovranità assolute. In effetti, il lungo cammino che le istituzioni politiche hanno percorso dall'inizio dei Tempi moderni ha condotto dalla sovranità monarchico-feudale degli Stati sugli individui alla responsabilità, alla legittimità e al repubblicanesimo di un potere democratico costretto a rendere conto delle sue azioni davanti ai cittadini. È pertanto auspicabile, nell'ambito di questo percorso tortuoso e intricato, che l'Ue, la prima unione post-nazionale e post-statale della storia, finisca per essere un ponte nel periplo della democrazia dalle città alle nazioni e al mondo intero, e non una nuova barriera contro cui l'umanità dovrà scontrarsi nel XXI secolo, così come si è già verificato con le nazioni nel XX secolo. Ecco, dunque, il terzo elemento di collegamento tra l'Ue e il mondo, cioè non solo la necessità di creare unioni regionali democratiche e federali, e di estendere tale processo a livello globale, ma anche quella di superare lo statalismo, cioè di conferire un carattere post-statale e post-nazionale all'intero processo, un processo che non può e non deve essere basato su un insieme di valori statal-nazionali bensì su elementi che vanno ben al di là di essi: il federalismo, la democrazia e la repubblica¹¹.

Dall'Unione europea verso il federalismo mondiale, la democrazia globale e la Repubblica della Terra

Per comprendere appieno i rischi dell'unificazione mondiale dobbiamo ora distinguere la nozione della costituzione di istituzioni democratiche mondiali dal concetto della creazione di uno Stato mondiale e di un Governo mondiale, espressioni che evocano le invenzioni letterarie di Aldous Huxley e George Orwell e suscitano il timore di una possibile diffusione del totalitarismo su scala planetaria.

Sebbene ogni Stato implichi l'esistenza di istituzioni, l'unità politica non implica necessariamente l'esistenza di uno Stato e non dipende neppure da esso. Perciò da più di mezzo secolo il continente europeo progredisce sulla strada della istituzionalizzazione di un ordine democratico sopranazionale senza che abbia preso forma, contestualmente, uno Stato europeo in senso stretto. In questo laboratorio della democrazia sopranazionale che in fondo è l'Unione europea, non esiste infatti un apparato amministrativo fortemente centralizzato, né un monopolio continentale della violenza, né una sovranità statal-continentale sui cittadini, né alcun tipo di coazione militare sugli stati confederati, né infine un'identità collettiva omogeneizzante e fondata sul passato. Così, le

difficoltà emerse nel tentativo di unire il continente europeo hanno avuto il pregio, dialetticamente, di scongiurare all'Unione i peggiori rischi dello statalismo. Tuttavia, l'Unione determina più del 50 per cento della legislazione generale dei paesi membri, percentuale che sale addirittura al 75 per cento per quanto concerne la legislazione economica. L'esperienza europea dimostra dunque l'autonomia del concetto di "unione politica" rispetto a quello di "stato" e determina inoltre il fatto che l'Ue non costituisca soltanto un modello di democrazia sopranazionale ma anche di democrazia post-statale.

Delle molteplici caratteristiche degli Stati, una Repubblica universale analoga a quella immaginata da Kant¹² dovrebbe sicuramente recuperare l'ordinamento costituzionale, l'unità politica ed economica, l'uguaglianza dei diritti, la sovranità dei cittadini, lo stato di diritto, il principio democratico della maggioranza, il rispetto per le minoranze, la libera circolazione all'interno del suo territorio, la forma federale del governo e il principio di sussidiarietà, la divisione dei poteri e la centralità del Parlamento¹³. Al tempo stesso, dovrebbe essere rifiutato – per ragioni che il XX secolo europeo si è fatto carico di esemplificare – ogni carattere statale definito sulla base dei concetti di sovranità assoluta, concentrazione verticale del potere, ragion di stato e segreto di stato, centralizzazione burocratico-amministrativa, uniformità culturale, unificazione identitaria, monopolio coercitivo della polizia all'interno e militare verso l'esterno, impermeabilità territoriale e costruzione – invero più immaginaria che reale – di frontiere impermeabili, così come una concezione militar-territoriale della sicurezza umana.

L'esperienza europea rappresenta, infine, un punto di riferimento per ripensare la dialettica tra i processi sociali, le istituzioni politiche e il territorio. L'Europa, infatti, è un'unione di principi politici e civili, non di territorio. Il ritorno a posizioni nazional-stataliste significherebbe la fine di una meravigliosa avventura e l'inizio di un periodo di conflittualità di segno incalcolabilmente distruttivo. La collaborazione tra l'Unione europea e altre esperienze incipienti di unità regionale (soprattutto in Africa, America latina e Medio Oriente), unita a una democratizzazione dell'ordine politico mondiale, costituisce l'unica possibilità per l'affermazione dei suoi principi basilari nel quadro del passaggio da un'Unione europea oggi solitaria e isolata nella sua epopea post-nazionalista e post-statalista, verso la costruzione di un federalismo mondiale, di una democrazia globale e di una Repubblica della Terra nei termini prospettati da Immanuel Kant più di duecento anni or sono.

Conclusioni. Cambio di monarca o fine della monarchia?

Dopo due decenni, il “nuovo ordine internazionale” annunciato alla caduta del muro di Berlino, che consisteva nello sviluppo illimitato di un’economia globale mentre la democrazia permaneva ancorata ad un sistema basato sulla centralità dell’idea di nazione, sta raggiungendo i suoi limiti intrinseci¹⁴. Per quanto sia difficile azzardare diagnostici esaurienti sul presente, è probabile che l’umanità stia attraversando un punto di divaricazione senza ritorno. Se questa modesta tesi è esatta, la fase delle Modernità nazionali si concluderà con la nascita di un’era democratica globale o sfocerà in un’altra tragedia, questa volta di dimensioni mondiale non solo sul piano retorico. Come i fondatori del federalismo mondiale avevano prospettato alla fine dei due conflitti più devastanti della Storia, la questione politica centrale della Modernità mondiale si presenta oggi nei termini di “un mondo, o nessuno”.

È in questo contesto che si iscrive il progressivo declino dell’egemonia statunitense su cui un certo ottimismo ingenuo appare oggi, sotto ogni aspetto, alquanto ingiustificato. La Storia infatti è stata quanto mai prodiga di casi in cui la fine della supremazia di uno stato egemonico non ha affatto portato al paradiso di un nuovo equilibrio multipolare bensì all’inferno delle dispute internazionali. Quando fu posta fine alla cosiddetta *Pax Romana*, il mondo non fece un passo in avanti ma, al contrario, arretrò di due passi, precipitando nel particolarismo feudale e nell’oscurità del Medioevo da cui sarebbe uscito solo un millennio più tardi. E quando all’inizio del XX secolo si dissolse la *Pax Britannica* e al declino inglese corrispose l’affermazione di nuovi attori nazional-statali (Stati Uniti, Germania, Italia e Giappone in particolare), il risultato non fu affatto quello di una convivenza multipolare più equilibrata ma lo scoppio di due guerre mondiali. Così, se oggi alla perdita della centralità finanziaria del dollaro corrispondesse un declino dell’economia e la fine dell’egemonia militare statunitense non è improbabile che il secolo XXI possa precipitare verso un nuovo scenario di conflitti simili a quelli verificatisi nella prima parte del XX secolo. Anche da questo punto di vista finirebbero per assomigliarsi, in modo preoccupante, gli inizi di entrambi.

L’umanità si trova oggi ad affrontare una sfida straordinaria: porre fine a un sistema egemonico senza passare per una grande crisi generata dalla disputa per la successione monarchica. In realtà, non si tratta di porre fine al regno dello stato più potente ma di superare un sistema internazionale con caratteristiche monarchiche, rimpiazzandolo con un or-

dine democratico globale che abbia al centro l'Onu e ramificazioni in un sistema finanziario e di sicurezza globali radicalmente riformati. Superata la civiltà industriale, la cui espressione politica fu l'era delle Modernità nazionali, risulta ogni giorno più evidente che senza la costruzione di istituzioni conformi alle nuove condizioni stabilite dalla società globale dell'informazione e della conoscenza non ci sarà alcuna possibilità di risolvere per via democratica e razionale le grandi crisi globali, né di riequilibrare i poteri fra una tecno-economia globalizzata e una politica avviata sulla strada dell'arretratezza e dell'impotenza¹⁵.

Non si tratta oggi di cambiare il re ma di abolire l'obsoleta monarchia irreggimentata dagli antichi sovrani del mondo: gli stati nazionali. Ecco un programma per la politica del XXI secolo sulla quale il passato, il presente e il futuro della nascente Repubblica europea hanno un valore e una pertinenza straordinari. Tra l'inferno che potrebbe prefigurare il trasferimento dalle crisi causate del cambiamento climatico e dalla finanza all'ambito militare e le possibili soluzioni aperte dall'applicazione su scala globale dei paradigmi federalisti, democratici e repubblicani si giocheranno nei prossimi decenni le sorti del mondo.

Traduzione dallo spagnolo di Guido Levi.

Note

- * FERNANDO IGLESIAS, giornalista, deputato argentino e membro del Parlamento Latinoamericano. Ha fondato "Democracia global. Movimiento por la Union Sudamericana y el Parlamento Mundial" ed è membro del Council del World Federalist Movement. Tra i suoi libri: *Repubblica della Terra. Globalizzazione: la fine delle Modernità Nazionali* (Editorial Colihue, 2000); *Globalizzare la Democrazia. Per un Parlamento Mondiale* (Editoriale Manantial, 2006). Siti: www.democraciaglobal.net; fernandoiglesias.blogspot.com; www.parlatino.org; www.unpacampaign.org.
- 1 Cfr. Fernando A. Iglesias, *La Patria Grande Europea*, in "XXIII Internacional", Buenos Aires, Argentina.
 - 2 A questo proposito si rinvia a una delle tante edizioni del *Manifesto per un'Europa libera e unita*, più noto come *Manifesto di Ventotene*, scritto da Eugenio Colorni, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli durante la seconda guerra mondiale.
 - 3 *Ibidem*.
 - 4 Cfr. Fernando A. Iglesias, *¿Qué significa hoy ser de izquierda? Reflexiones sobre la democracia en la era de la globalización*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 2004.
 - 5 Cfr. Lucio Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, Roma-Bari 2002.
 - 6 Cfr. Daniele Archibugi, David Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Feltrinelli, Milano 1997.
 - 7 Cfr. Ulrich Beck e Edgar Grande, *La Europa cosmopolita*, Paidós, Barcelona 2006.
 - 8 Per quanto concerne il concetto di "idee-zombie" si rinvia a Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la Era global*, Paidós, Barcelona 2004.

FERNANDO A. IGLESIAS

225

- 9 Cfr. Fernando A. Iglesias, *República de la Tierra. Globalización: el fin de las Modernidades Nacionales*, Colihue, Buenos Aires 2000.
- 10 A questo proposito cfr. David Held, *La democrazia en el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- 11 A questo proposito si rinvia all'opera di Immanuel Kant, *Per la pace perpetua*, di cui esistono molte edizioni italiane.
- 12 Cfr. Andreas Bummel, *Developing International Democracy*, Cdun, Stuttgart 2005.
- 13 Cfr. Jürgen Habermas, *L'Occidente diviso*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- 14 Cfr. Fernando Iglesias, *Ten Global Laws on Globalization*, in corso di pubblicazione.

L'Europa e il Mondo: costituzionalizzare e democratizzare le relazioni internazionali per governare la globalizzazione

di Lucio Levi*

L'esplosione della letteratura sulla globalizzazione non è stata finora accompagnata dall'elaborazione di modelli teorici che mettano a fuoco in modo convincente la natura del fenomeno, né dall'attivazione di strumenti operativi per governarlo. L'approccio economico, che è prevalentemente utilizzato per studiare la globalizzazione, offre un punto di vista limitato e riduttivo, che non permette di afferrare la natura del fenomeno nella sua complessità. Analoga considerazione vale per le altre scienze sociali, che hanno studiato la globalizzazione in una prospettiva parziale. A mio avviso, è necessario elaborare un modello interdisciplinare, che utilizzi i contributi di diverse scienze sociali. Qui espongo i risultati cui è giunta la mia ricerca, con la consapevolezza che i tipi ideali sono come le scarpe: devono aiutarci a camminare. Se fanno male ai piedi, le dobbiamo cambiare.

L'evoluzione dei modi di produzione e le forme dello Stato

La prima proposta è quella di utilizzare la lente teorica offerta dal concetto di *modo di produzione*, adottato dal materialismo storico come la chiave per l'interpretazione della storia. Essa consente, a mio avviso, di individuare la legge più generale del divenire delle società umane e di trarre le conseguenze che ne derivano "in ultima istanza" sul piano politico, giuridico ed economico. In altre parole, permette di formulare un'ipotesi circa le strutture sottostanti al processo di globalizzazione, la quale può essere interpretata come il prodotto di una svolta epocale nell'evoluzione del modo di produrre (la rivoluzione scientifica della produzione materiale), che ha solo due precedenti nella storia: la rivoluzio-

ne agraria e la rivoluzione industriale. Su questa base possiamo collocare la globalizzazione nel corso della storia. La maggior parte degli studiosi (ricordo tra gli altri Amartya Sen, Samir Amin e Immanuel Wallerstein¹), considera la globalizzazione come un processo storico in corso da secoli, la cui data di inizio risalirebbe alla conquista dell'America, anche se il processo ha subito un'accelerazione negli ultimi decenni del XX secolo. Si tratta in realtà di un fenomeno recente, come sostengono altri studiosi (tra cui Manuel Castells e Alvin Toffler²), legato all'ascesa della scienza come forza motrice del progresso nel nostro tempo e alle innovazioni che hanno rivoluzionato le tecniche produttive, le comunicazioni e i trasporti. Esso ha cominciato a manifestarsi circa cinquant'anni fa e ha cambiato profondamente tutti gli aspetti della nostra vita: dal lavoro, alle comunicazioni e ai trasporti, dalla costruzione della personalità alla percezione dello spazio e del tempo, dall'economia, alla politica e al diritto.

In particolare, la concezione materialistica della storia permette di mettere a fuoco la relazione esistente tra lo stadio di sviluppo del modo di produzione e la forma delle relazioni sociali dominanti in una determinata società. Più specificamente, essa mette in luce un preciso rapporto tra le dimensioni dello Stato e lo stadio raggiunto di volta in volta dall'evoluzione del modo di produrre, dalla quale dipendono in particolare lo stadio di sviluppo non solo delle tecniche di comunicazione e di trasporto, che riducono continuamente le distanze tra i popoli, ma anche delle tecniche amministrative, che permettono di definire l'ampiezza del territorio governabile da un unico centro. Ogni stadio dell'evoluzione del modo di produrre ha determinato una moltiplicazione e un'intensificazione delle relazioni sociali e le ha unificate in aree sempre più vaste dalla tribù, alla città, alla nazione, alla grande regione del mondo, fino al mondo intero.

In modo schematico si può affermare che il materialismo storico consente di stabilire una relazione tra il modo di produzione agricolo e la città-stato, tra la prima fase del modo di produzione industriale (utilizzo del carbone e della macchina a vapore) e lo Stato nazionale, tra la seconda fase del modo di produzione industriale (utilizzo dell'elettricità, del petrolio e del motore a scoppio) e la Federazione di Stati che comprende un'intera regione del mondo. La rivoluzione scientifica della produzione materiale (e la rivoluzione nell'informazione e nelle comunicazioni) crea le condizioni per la formazione di una società civile globale e per organizzare quest'ultima nell'ambito di nuove forme di statualità a livello mondiale. In definitiva, l'evoluzione del modo di pro-

durre, determinando il cambiamento della natura degli Stati, cambia anche la natura dei sistemi internazionali.

Alla luce di questa teoria diventa chiara anche la relazione tra l'unificazione europea e la globalizzazione. Sono processi che appartengono a due diverse fasi della storia: rispettivamente il secondo stadio del modo di produzione industriale, che richiede l'organizzazione dello Stato su spazi delle dimensioni di una grande regione del mondo, e il modo di produzione scientifico che pone il problema dell'unificazione politica del mondo. L'unificazione europea indebolisce i governi nazionali, li spinge a cooperare perché possano risolvere insieme i problemi cui non sono in grado di fare fronte separatamente, crea una società civile europea a fianco delle società civili nazionali, crea delle istituzioni europee che rappresentano un meccanismo di formazione delle decisioni politiche che svuota progressivamente le istituzioni nazionali. Il processo è giunto a uno stadio così avanzato che la guerra tra gli Stati membri dell'Unione europea è diventata impossibile e la Costituzione europea rappresenta l'aspetto centrale del dibattito politico in Europa.

C'è un numero crescente di importanti problemi che anche gli Stati più potenti non sanno più risolvere da soli. Da ciò deriva la crisi dello Stato sovrano e il bisogno di un governo mondiale. Mentre l'unificazione europea è in corso e tutte le grandi regioni del mondo sono coinvolte, con un ineguale grado di sviluppo, in un analogo processo di integrazione, si sviluppa contemporaneamente un processo di integrazione su scala globale che comprende tutte le regioni del mondo.

Rivoluzione scientifica della produzione materiale e globalizzazione

Occorre ora domandarsi che cosa sia la rivoluzione scientifica della produzione materiale, la svolta oggi in corso nell'evoluzione del modo di produzione, che offre il criterio più generale per stabilire il significato della globalizzazione. Come sempre avviene quando si manifesta un fenomeno nuovo che segna una forte discontinuità nella storia e mette in crisi i paradigmi culturali consolidati, non c'è accordo su come definire la nuova era. Tutti percepiscono la diversità del nostro tempo, ma la difficoltà consiste nel decifrarne i caratteri essenziali. Zbigniew Brzezinski l'ha chiamata "era tecnotronica"³, Joffre Dumazedier "civiltà del tempo libero"⁴, Radovan Richta "rivoluzione scientifica e tecnologica"⁵, Ulrich Beck "società del rischio"⁶, Nicholas Negroponte "mondo digi-

tale”⁷, Simon Nora e Alain Minc “rivoluzione informatica”⁸. Alcune di queste espressioni, mettendo in rilievo un solo fattore del grandioso cambiamento in corso, restringono la nostra comprensione invece di estenderla.

L’espressione “rivoluzione scientifica” sembra la più adeguata a definire la nuova era. La conoscenza scientifica ha assunto ormai il ruolo che svolsero in passato il lavoro manuale e il capitale: è diventata la forza motrice dello sviluppo economico e sociale. L’affermazione del modo di produzione scientifico cambia la forma e la dimensione della vita economica e sociale. L’automazione libera l’uomo dalla fatica del lavoro manuale, riduce la quantità di lavoro necessaria alla riproduzione fisica dell’individuo, mentre aumenta la quantità di beni materiali che servono a soddisfare i bisogni elementari. Nello stesso tempo il processo di integrazione sociale si estende al di là dei confini degli Stati e crea le basi dell’unificazione del genere umano. La rivoluzione scientifica impone in definitiva a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella degli Stati sovrani, anche i più grandi.

Esiste dunque una relazione specifica tra il processo di globalizzazione, che non è altro che un processo di integrazione economica e sociale a livello mondiale, e il modo di produzione scientifico. Questo processo crea le condizioni economiche e sociali non solo di una società civile e di un mercato globali, ma anche di istituzioni politiche mondiali. È opportuno sottolineare che la relazione che molti studiosi (a titolo di esempio ricordo Giddens⁹) stabiliscono tra globalizzazione e industrialismo è storicamente indeterminata e quindi fuorviante.

La rivoluzione scientifica è una svolta che incide sulle strutture della vita materiale. Essa si sviluppa in modo diseguale nel mondo. È cominciata negli Stati Uniti, ha coinvolto rapidamente l’Europa e il Giappone e si sta estendendo anche nei paesi in via di industrializzazione, come la Cina e l’India. Aveva scritto Marx a proposito dell’Inghilterra del suo tempo, che era all’avanguardia della rivoluzione industriale: “Il paese industrialmente più avanzato non fa che mostrare a quello meno sviluppato l’immagine del suo avvenire”¹⁰. Quindi, se si vuole comprendere l’evoluzione dei cambiamenti sociali che oggi sono in corso, bisogna osservare quanto sta avvenendo negli Stati Uniti.

Se non si impiega il materialismo storico come criterio per comprendere il processo di globalizzazione, si può giungere ad affermare, come fanno molti studiosi, che tale processo è incominciato cinquecento anni fa. Un’affermazione di questo genere può essere dotata di senso solo a condizione di estrapolare il concetto di globalizzazione dal contesto sto-

rico contemporaneo e in particolare dalla svolta in corso nell'evoluzione del modo di produzione. Senza criteri per collocare nella storia la globalizzazione, non è possibile attribuire a quest'ultima caratteri specifici. Con Hegel si potrebbe dire che quegli studiosi concepiscono la globalizzazione come un "assoluto" nel quale si dissolve "tutto ciò che è differenziato e determinato, [...] come la notte nella quale [...] tutte le vacche sono nere"¹¹.

Società civile e Stato

La seconda proposta che voglio avanzare è l'uso della *distinzione tra società civile e Stato*. L'aspetto più significativo del processo di globalizzazione interessa proprio le relazioni tra queste due realtà e consiste nella contraddizione tra una società civile (e un mercato) in corso di globalizzazione e un sistema di Stati che è rimasto nazionale. Quando Hegel introdusse nella cultura politica questa distinzione nell'accezione che *grosso modo* è ancora oggi in uso¹², la società civile aveva gli stessi confini dello Stato ed era subordinata ad esso. Il paradigma stato-centrico, che è il principio ordinatore usato per comprendere la politica nell'epoca del sistema di Westfalia (1648-1945), si fondava su due postulati. Il primo era *il primato dello Stato sulla società civile*. Esso assicurava la pace mediante l'esercizio, da parte dello Stato, del monopolio della violenza sul proprio territorio. Il secondo era *il predominio esclusivo degli Stati sulla sfera delle relazioni internazionali*. Poiché gli Stati non riconoscevano nessun potere superiore, essi erano i soli responsabili dell'ordine (e del disordine) internazionale.

La globalizzazione ha spezzato entrambe le colonne sulle quali si regge l'edificio della scienza politica tradizionale. La contraddizione di fondo che caratterizza l'epoca della globalizzazione è quella tra un mercato e una società civile che stanno assumendo dimensioni globali e un sistema di Stati che è rimasto nazionale. Essa genera un arretramento della politica, se per politica si intende la sfera nella quale viene perseguito il bene comune, e un arretramento della democrazia, intesa come l'insieme delle istituzioni attraverso le quali i popoli partecipano alla determinazione del loro destino. In definitiva, *gli Stati hanno perduto il controllo della società civile e non sono più i protagonisti esclusivi delle relazioni internazionali*. Non sono più il luogo delle grandi scelte politiche.

La società civile si configura come un momento intermedio tra la famiglia, intesa come società naturale e come forma primordiale dell'eti-

cià, e lo Stato, che rappresenta il veicolo dell'affermazione del bene comune, la forma pienamente dispiegata dell'eticità. La società civile è il terreno del conflitto tra gli interessi economici e sociali, che ha origine nel "sistema dei bisogni". Essa affonda dunque le sue radici nella dimensione naturale dell'uomo, un soggetto di bisogni, il cui soddisfacimento dipende dal lavoro, quindi dalla divisione sociale del lavoro, che comporta sia la cooperazione sia l'antagonismo con altri uomini. Società civile è quindi sinonimo di divisione sociale del lavoro e include quindi la divisione della società in classi e ceti e i conflitti insiti in questa divisione. Secondo la concezione hegeliana, la società civile ha le stesse dimensioni dello Stato ed è subordinata ad esso.

Solo con lo Stato può affermarsi il bene comune al di sopra della pluralità degli interessi privati. È stato Hegel a sottolineare che lo Stato crea tra gli individui una solidarietà, che si manifesta soprattutto nei momenti di pericolo o di emergenza, come le guerre. In queste circostanze si mette alla prova la capacità di superare i limiti angusti degli egoismi individuali. Il patriottismo è l'esperienza che permette ai cittadini di comprendere che la loro individualità si può realizzare pienamente solo nella comunità con gli altri¹³. Per questa ragione lo Stato non è semplicemente, come l'aveva definito Locke, quella associazione volontaria che si costituisce per proteggere la vita, la libertà e la proprietà degli individui¹⁴. In altri termini, la società civile è quell'insieme di relazioni in cui gli individui non sono cittadini, ma semplicemente portatori di interessi privati. Il cittadino è la cellula elementare di quella entità politica che è costituita dal popolo, il quale a sua volta è, insieme al territorio e alle istituzioni politiche, uno dei tre aspetti dello Stato. Le leggi, in quanto espressione della sovranità dello Stato, definiscono le regole della convivenza pacifica tra i cittadini, impongono una norma agli interessi privati e offrono una garanzia ai più deboli nei confronti dei più forti.

L'arretramento della politica

La terza proposta riguarda l'uso del concetto di *arretramento della politica*. A causa della contraddizione tra la società civile, che è diventata globale, e gli Stati, che sono rimasti nazionali, la politica non riesce più a svolgere la propria funzione di organizzare e orientare la società civile. In altre parole, la globalizzazione ha determinato uno spostamento dei confini fra la società civile e lo Stato. Essa ha aperto un nuovo spazio alla società civile, cioè a quella sfera pre-politica della vita sociale che

è il terreno sul quale gli interessi privati si affermano e si scontrano, ma non produce quei meccanismi di mediazione fra gli interessi dai quali possa emergere il bene comune.

Coloro che sostengono che la globalizzazione non è un fatto nuovo, considerano questo concetto equivalente ad altri più generici come “interdipendenza” o “internazionalizzazione”. Questi ultimi sono termini che designano un processo che moltiplica e intensifica le relazioni tra gli Stati e i popoli del pianeta. Ma si tratta di un processo governato dagli Stati, i quali restano i protagonisti esclusivi della politica internazionale. In altre parole, la loro sovranità non subisce limitazioni apprezzabili dallo sviluppo dell’interdipendenza.

Diversa è la natura della globalizzazione, che non è semplicemente un incremento quantitativo delle relazioni sociali e degli scambi a livello mondiale. Si tratta invece di un cambiamento qualitativo che ha le radici nella rivoluzione scientifica e crea, accanto alle società e ai mercati nazionali, una società e un mercato globali.

La globalizzazione è un processo che sfugge al controllo degli Stati, ne limita le capacità di azione e incide sui caratteri essenziali della loro struttura e delle loro funzioni. Nel 1989 non è avvenuto semplicemente un cambiamento nel sistema mondiale degli Stati (transizione da un sistema bipolare a un sistema unipolare e fine della guerra fredda). Si è avviata la formazione di un nuovo sistema nel quale la globalizzazione ha cominciato a produrre i primi visibili effetti sul sistema internazionale, erodendo la sovranità degli Stati. Essa ha costretto gli studiosi di politica a mettere in discussione i concetti fondamentali sui quali si basavano le loro analisi e i requisiti che siamo soliti attribuire allo Stato: sovranità, indipendenza, non ingerenza. Questi concetti non riflettono più la realtà del mondo contemporaneo, nel quale il fenomeno politico dominante è la fine dell’ordine internazionale basato sugli Stati territoriali, la cui sovranità è messa in discussione dall’emergere di attori non statali, che insidiano il primato dello Stato sulla società civile.

La mancanza di un ordine giuridico e politico internazionale capace di affrontare i problemi della globalizzazione ha prodotto effetti sicuramente negativi. Indico qui tre effetti negativi, derivanti dalla mancanza di un governo della globalizzazione. Il primo è costituito dall’emergere di problemi di un ordine di grandezza tale che non possono trovare soluzione sul piano nazionale. Le grandi questioni della pace, della sicurezza, della regolamentazione del mercato globale, della povertà, della giustizia internazionale e della protezione dell’ambiente hanno assunto dimensioni globali. Gli Stati da soli non sono in grado di fare fronte a

problemi di queste dimensioni. In altre parole, siamo giunti all'esaurimento del modello che rappresenta la politica mondiale imperniata sulla centralità dello Stato sovrano.

Il secondo consiste nella formazione di attori non statali globali, la cui azione sfugge al controllo degli Stati. Le banche, le borse, le agenzie di rating, le imprese multinazionali sottraggono agli Stati il controllo del mercato mondiale. Organizzazioni religiose, centri di ricerca, fondazioni, università elaborano e diffondono modelli culturali sul piano mondiale. Le reti televisive globali (Cnn, Al Jazeera ecc.) formano l'opinione pubblica globale. I movimenti della società civile attivano le prime forme di mobilitazione dei cittadini a livello mondiale. Le organizzazioni criminali e terroristiche minacciano il monopolio della violenza detenuto dagli Stati. In definitiva, la globalizzazione scava un fossato sempre più profondo tra gli Stati, che sono rimasti nazionali, e il mercato e la società civile, che hanno assunto dimensioni globali. Così gli Stati rivelano la loro inadeguatezza a governare la globalizzazione, perché hanno perduto il potere di decidere le questioni determinanti per il futuro dell'umanità.

Il terzo è rappresentato dal fatto che i cittadini hanno la sensazione che le decisioni più importanti dalle quali dipende il loro destino siano ormai fuori dal loro controllo, perché esse sono prese a livello mondiale, mentre la democrazia si ferma ai confini tra gli Stati. Al di là dei confini dominano i rapporti di forza tra gli Stati. Ne consegue una crisi di consenso verso le istituzioni politiche e di legittimità dei poteri costituiti. In definitiva il declino dello Stato comporta il trionfo degli interessi privati legati al mercato e il declino dei valori collettivi sui quali si fonda la convivenza politica.

Per secoli gli Stati hanno regolato il mercato e la società civile attraverso un sistema di leggi e di organi destinati al mantenimento dell'ordine e alla repressione dei comportamenti non conformi alle norme della convivenza civile. La risposta alla perdita di controllo da parte degli Stati sull'applicazione delle norme e sull'ordine pubblico non può che venire dalla politica. È questo il terreno dove possono avere successo gli sforzi volti a governare il processo storico. Questa funzione regolatrice, che gli Stati hanno in gran parte perduto, non è assolta da nessun altro centro di potere. Tutt'al più gli Stati cercano di fare fronte a questo vuoto di potere con la cooperazione internazionale e le organizzazioni internazionali. In definitiva, il mercato ha preso il sopravvento sulla politica e lo Stato ha perso il potere di governare l'economia. Gli automatismi del mercato non bastano e gli Stati, per migliorare la loro posizione nella competizione a livello globale, tendono a sacrificare la giustizia so-

ciale e la protezione dell'ambiente. Al di là dei confini tra gli Stati l'economia funziona senza una legge che la regoli e la governi. Le politiche che gli Stati hanno attivato per fare fronte alla sfida della competizione hanno caratteri molto simili tra di loro. Innanzitutto la cosiddetta *deregulation*, cioè la riduzione dei poteri di intervento nell'economia, nella regolamentazione dei mercati, nella spesa sociale e ambientale, nella pressione fiscale.

In particolare, la crescente precarietà del lavoro, specialmente di quello dei giovani e delle donne, e lo smantellamento progressivo del *Welfare State*, in particolare nei settori delle pensioni, dell'istruzione e della sanità, sono la conseguenza di uno spostamento notevole nei rapporti di potere tra capitale e lavoro, che va imputato alla globalizzazione. Infatti, mentre i sindacati sono rimasti organizzazioni nazionali, che esercitano il loro potere su questo piano, le grandi concentrazioni produttive e finanziarie multinazionali agiscono in uno spazio senza frontiere che permette di sottrarsi non solo al controllo dei governi, ma anche a quello dei sindacati.

Due risposte alla globalizzazione senza governo

Vediamo, in conclusione, quali sono le risposte che la politica tenta di dare ai problemi posti dalla globalizzazione senza governo.

Le organizzazioni internazionali – La risposta dei governi alla globalizzazione è stata quella di perseguire la cooperazione internazionale, non per loro scelta, ma per mancanza di alternative. Non esiste infatti una risposta nazionale ai problemi globali. L'espansione del fenomeno delle organizzazioni internazionali (la più significativa è l'Onu per la sua vocazione all'universalità) rappresenta la strada intrapresa dai governi per trovare una soluzione a problemi che non possono risolvere da soli. E' sufficiente un dato quantitativo per illustrare la rilevanza assunta dal fenomeno: il ritmo vertiginoso con il quale è cresciuto il numero delle organizzazioni internazionali nel corso del XX secolo. Secondo un'accezione estensiva, che include tra le organizzazioni internazionali non solo quelle istituite dagli Stati, ma anche quelle promosse dalle organizzazioni internazionali, mentre queste erano 37 nel 1909, nel 1997 sono salite a 1850. Se consideriamo le organizzazioni non governative, l'esplosione del fenomeno è ancora più stupefacente. Queste nel 1909 erano 176, nel 1997 hanno raggiunto la cifra di 15.965¹⁵.

Il punto debole delle organizzazioni internazionali risiede nelle procedure di formazione delle decisioni politiche – che sono basate sui principi dell'unanimità e del veto ed escludono il principio democratico delle decisioni a maggioranza – e nell'assenza di poteri esecutivi capaci di attribuire forza vincolante alle decisioni comuni. La definizione più diffusa di questo tipo di gestione della globalizzazione è l'espressione *global governance*. Questa formula giustifica l'ordine mondiale costituito, che pretende di affidare agli Stati sovrani il governo della globalizzazione, ma di fatto lo assegna ai poteri forti che esercitano il predominio sulla politica mondiale (le grandi potenze) e sul mercato mondiale (le multinazionali), ma anche a poteri illegali, come la criminalità organizzata e il terrorismo, e nello stesso tempo esclude i popoli dalla partecipazione alla formazione delle decisioni determinanti per il loro destino. A ragione George Monbiot ha osservato che "Everything has been globalized except our consent. Democracy alone has been confined to the nation state. It stands at the national borders, suitcase in hands, without a passport"¹⁶.

Nell'opinione pubblica si sta diffondendo la sensazione che le decisioni più importanti siano emigrate dalle istituzioni controllate dai cittadini verso centri di potere internazionali privi di ogni forma di supervisione democratica. Infatti, le decisioni prese a livello nazionale, dove esistono le istituzioni democratiche, riguardano problemi di second'ordine. Invece le decisioni dalle quali dipende in gran parte il destino dei popoli sono prese a livello internazionale, dove non esistono istituzioni democratiche. Il pericolo che incombe sul mondo è lo svuotamento delle istituzioni democratiche. Più precisamente dovremmo domandarci per quanto tempo la democrazia potrà ancora sopravvivere in un mondo nel quale i cittadini sono esclusi dalle decisioni determinanti per il loro destino. L'alternativa di fronte alla quale ci troviamo è la seguente: o la globalizzazione si democratizza oppure essa finirà con il distruggere la democrazia.

La costituzionalizzazione e la democratizzazione delle relazioni internazionali – L'erosione della sovranità determina profonde trasformazioni nella struttura degli Stati. Da una parte, accanto agli attori privati si sono affermati sul piano internazionale anche centri di potere pubblici, vale a dire organizzazioni internazionali di dimensioni regionali (come l'Unione europea o l'Unione Africana) o mondiali (come l'Onu o la Wto), che hanno sviluppato la tendenza a emanciparsi dalla subordinazione ai governi, ad acquisire poteri soprannazionali e a fare valere norme internazionali. Ho ricordato in precedenza che i processi di unifica-

zione regionale e di globalizzazione appartengono a due differenti epoche storiche e a due differenti stadi dell'evoluzione del modo di produrre: rispettivamente la seconda fase del modo di produzione industriale e il modo di produzione scientifico. Gli stessi cambiamenti che hanno reso possibili la formazione di grandi unioni politiche rendono insignificanti e superati Stati che conservano le antiche dimensioni. Come gli Stati nazionali dopo la seconda guerra mondiale sono stati condannati al declino e ridotti al rango di satelliti delle due superpotenze, così oggi Stati, le cui dimensioni erano un tempo considerate gigantesche come gli Stati Uniti e la Russia, stanno declinando sotto la spinta del processo di globalizzazione, che erode la loro sovranità. Analoghe considerazioni si applicano alle organizzazioni regionali.

D'altra parte, anche istituzioni infranazionali, come città e regioni, svolgono sempre più il ruolo di attori politici internazionali. Se questi enti pubblici si comportano come le società multinazionali o altri attori non statali, è la prova che gli Stati non riescono più ad agire in modo unitario sul piano internazionale. Tutto ciò mostra che l'erosione della sovranità degli Stati è un processo che si sviluppa in due direzioni: verso l'alto e verso il basso, a vantaggio rispettivamente di attori internazionali e di attori infranazionali.

Questo processo potrebbe avere una carattere benefico se governato dalla politica. Il governo della globalizzazione esigerebbe una profonda riforma delle istituzioni che riorganizzi il potere politico, ridistribuendolo verso le comunità territoriali più piccole e verso le organizzazioni internazionali di dimensioni macro-regionali e mondiali, secondo il modello federale. I nuovi poteri pubblici, che si stanno affermando al di sotto e al di sopra degli Stati sono espressione di un movimento di differenziazione in seno agli Stati nazionali e di unificazione tra gli Stati nazionali. Da una parte, gli enti locali e regionali assumono progressivamente i caratteri di comunità federate e i vecchi Stati nazionali tendono a trasformarsi in Federazioni di regioni. Dall'altra, le organizzazioni internazionali, a differenza del passato, aspirano ad assumere forme e funzioni proprie della statualità (assemblee parlamentari, burocrazie internazionali, unioni doganali e monetarie, tribunali internazionali ecc.) e tendono a evolvere in Federazioni di Stati nazionali. L'Ue è l'esempio più evoluto di questa tendenza.

Non bisogna tuttavia dimenticare che questo processo federativo di redistribuzione del potere politico e di riorganizzazione delle istituzioni politiche non è giunto a conclusione neanche nell'Ue, che è il laboratorio di questo esperimento. Qui si annida l'insidia del processo di "di-

struzione creativa” in corso: che le tendenze disgregative e separatiste finiscano con il prevalere, che gli interessi privati degli attori non statali si impongano su quelli collettivi.

Nello stesso tempo, il processo di globalizzazione e la correlativa crisi degli Stati mettono in evidenza i limiti di una protezione solo nazionale dei diritti umani e impongono come un imperativo ineludibile la protezione dei diritti sul piano internazionale. La proclamazione di Carte dei diritti universali e regionali e la formazione di tribunali internazionali si iscrivono in un processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali, che è espressione dell'esigenza di dare norme a quella realtà informe che è la società globale. In questo processo i giudici non operano più soltanto come organi degli Stati, ma diventano agenti di un emergente ordinamento giuridico universale. Così si spiega l'arresto di Pinochet a Londra ad opera di un'iniziativa congiunta di giudici spagnoli e inglesi. Il giudice spagnolo che ha spiccato l'ordine di cattura nei confronti di Pinochet e il giudice inglese che lo ha arrestato non hanno agito semplicemente come organi dei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali, ma piuttosto come agenti di un ordinamento giuridico universale in formazione. Nell'era della globalizzazione la protezione dei diritti non può che avere una dimensione universale. Di fronte all'obsolescenza delle legislazioni nazionali, se i giudici vogliono continuare a svolgere il loro ruolo di protettori dei diritti devono prendere iniziative sul piano internazionale. E lo possono fare sia perché l'erosione della sovranità degli Stati glielo consente sia perché la loro azione è sostenuta dal consenso di un'opinione pubblica che non accetta più che gli uomini di Stato si considerano al di sopra della legge.

Così la formazione di organizzazioni internazionali non comporta l'abolizione degli Stati, ma la limitazione dei loro poteri e la loro trasformazione in organi di un ordinamento giuridico e politico globale in formazione. È un processo che tende a superare la *sovranità indivisibile*, che impedisce la formazione di autentiche forme di autogoverno regionale e locale, e la *sovranità esclusiva*, che ostacola la formazione di stabili forme di solidarietà internazionale. E questo può avvenire con la limitazione del potere assoluto dello Stato nazionale e il trasferimento di alcune delle sue competenze verso l'alto, le organizzazioni internazionali regionali (Unione europea, Unione Africana ecc.) e mondiali (Onu), e verso il basso, le comunità territoriali minori, come le regioni e i comuni. Il problema è dunque quello di superare i limiti della democrazia nazionale, in declino a causa di una eccessiva concentrazione di poteri nei governi nazionali, aggiungendo nuovi livelli di partecipazione e di con-

trollo popolare con la democrazia internazionale al di sopra delle nazioni e la democrazia partecipativa nelle cellule di base della società.

La conclusione alla quale porta questa argomentazione è che la crisi finanziaria ed economica in corso ha condannato l'idea del mercato autoregolato e ha riportato alla ribalta della politica mondiale l'esigenza di poteri politici e di norme che governino il mercato. È un'illusione credere in un ritorno dello Stato come regolatore degli eccessi del capitalismo e in una rinazionalizzazione del mercato mondiale. Se la politica vuole riappropriarsi della sua funzione più alta – quella di orientare il destino dei popoli – bisogna elevare il pensiero verso la formazione di nuove forme di statualità in seno alle organizzazioni internazionali, dotando queste ultime di poteri efficaci. L'Ue, per quanto il suo sviluppo sia ancora incompiuto, mostra la via da percorrere: occorre *costituzionalizzare e democratizzare le relazioni internazionali*.

Note

- * LUCIO LEVI, Presidente del Movimento federalista europeo. Direttore della rivista *The Federalist Debate*; dirigente della *Union of European Federalists* e del *World Federalist Movement*. Ha partecipato alle campagne del Congresso del popolo europeo e per l'istituzione del Tribunale penale internazionale. Tra le sue pubblicazioni: *Il Pensiero Federalista* (Laterza, 2002), *Crisi dello Stato e governo del mondo* (Giappichelli, 2005), *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano* (Celid, 2005). Siti: www.federalist-debate.org; www.wfm.org.
- 1 A. Sen, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano 2002; S. Amin, *Il capitalismo nell'era della globalizzazione*, Trieste, Asterios, 1997; I. Wallerstein, *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Il Mulino, Bologna 1978.
 - 2 M. Castells, *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi, 2002; A. Toffler, *La terza ondata*, Sperling & Kupfer, Milano 1987.
 - 3 Z. Brzezinski, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, Viking Press, New York 1970.
 - 4 J. Dumazedier, *Vers une civilization du loisir?*, Seuil, Paris 1962.
 - 5 R. Richta, *Civiltà al bivio*, Angeli, Milano 1969. L'espressione "rivoluzione scientifica e tecnologica" è stata coniata da J. D. Bernal, *Science and History*, Watts, London 1958.
 - 6 U. Beck, *La società del rischio*, Carocci, Roma 2000.
 - 7 N. Negroponte, *Essere digitali*, Sperling and Kupfer, Milano 1995.
 - 8 S. Nora, A. Minc, *L'informatisation de la société*, Seuil, Paris 1978.
 - 9 A. Giddens, *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 81.
 - 10 K. Marx, *Il capitale*, Editori Riuniti, Roma 1967, vol. 1, p. 32.
 - 11 G.W.F. Hegel, *Fenomenologia dello spirito*, La Nuova Italia, Firenze 1973, vol. 1, p. 13.
 - 12 G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Roma-Bari 1974, p. 189 e segg.
 - 13 *Ivi*, p. 289.
 - 14 J. Locke, *Due trattati sul governo*, Utet, Torino 1948, p. 335.
 - 15 *Yearbook of International Organizations. 2004-2005*, München, UIA and G. Saur Verlag, 2004-2005, vol. 1 tab. 2. Si può consultare nel sito <http://www.uia.org/organizations/pub.php>
 - 16 G. Monbiot, *The Age of Consent*, Harper Collins, London 2003, p. 1.

Il governo dell'economia europea

di Guido Montani*

Chi governa l'economia europea?

Nel pieno della crisi finanziaria, il 21 ottobre 2008, il Presidente di turno dell'Unione Europea, Nicolas Sarkozy, nel suo discorso al Parlamento europeo ha affermato che l'Europa ha bisogno di un governo economico, perché "ci siamo dati una moneta, una banca centrale, una politica monetaria unica, ma non un governo economico degno di questo nome". Tuttavia, per Sarkozy, "il vero governo economico è l'Eurogruppo che si riunisce al livello dei capi di stato e di governo".

In questo saggio si cercherà di mostrare che l'Europa ha bisogno di un governo dell'economia, ma che questo governo non può limitarsi ad una concertazione intergovernativa nell'Eurogruppo. L'Europa ha bisogno di un vero governo democratico, perché solo un governo sostenuto dal consenso dei cittadini, può ottenere i poteri necessari – in particolare quelli fiscali e di bilancio – per affrontare la grave crisi internazionale attuale. In effetti, il Presidente della Banca centrale europea, Jean-Claude Trichet, nel corso di una lucida ricostruzione della crisi finanziaria, ha indicato con molta chiarezza i limiti – e le alternative – delle attuali istituzioni economiche europee: "il Patto di Stabilità e di Crescita – ha affermato – è la struttura legale che abbiamo in sostituzione di un bilancio federale e di un governo federale"¹.

La necessità di un governo democratico europeo è percepita confusamente dai cittadini a causa della ibrida formula istituzionale con cui si prendono le decisioni europee. Vi sono competenze, come la politica estera, che sono interamente gestite con il metodo intergovernativo, con decisioni all'unanimità, come avviene nelle organizzazioni internazionali. Vi sono altre competenze, come quelle riguardanti il mercato interno,

dove le decisioni vengono prese con il metodo comunitario, con la duplice maggioranza del Consiglio e del Parlamento europeo. Quando si realizza la codecisione tra Parlamento e Consiglio, la Commissione agisce come esecutivo, o governo, dell'Unione. In questo caso, se si include anche la Corte di Giustizia tra le istituzioni comunitarie, il sistema decisionale europeo scaturisce da un nucleo federale, così come è stato concepito originariamente da Jean Monnet².

Oggi, il ruolo federale delle istituzioni europee è relegato in secondo piano da un'ondata di euroscetticismo. L'opinione pubblica europea percepisce un'immagine deformata della *governance* europea. Per i cittadini il governo apparente dell'Europa è quello illuminato dai fari della ribalta dei mass media: il Consiglio europeo e le dichiarazioni ad effetto dei leader nazionali. Tuttavia, l'altra Europa, quella delle istituzioni sovranazionali, seppure in ombra, è la sola in grado di prendere decisioni comuni e di renderle esecutive, naturalmente entro i limiti fissati dai trattati istitutivi. Si potrebbe, pertanto, rovesciare il criterio interpretativo adottato dai realisti della politica che considerano come reale solo l'esistenza degli stati nazionali e come una sovrastruttura, priva di autonomia, le istituzioni comunitarie. Al contrario, solo grazie all'esistenza dell'Unione europea i governi nazionali europei sono riusciti ad arginare la crisi finanziaria, che altrimenti avrebbe travolto le ventisette fragili economie nazionali. L'esistenza di un governo sovranazionale dell'Europa non significa, tuttavia, che esso abbia anche i poteri sufficienti per affrontare efficacemente le sfide contemporanee. In effetti, l'indagine che intendiamo svolgere riguarderà principalmente i poteri che i governi nazionali devono affidare all'Unione, sia per consentirle di realizzare un'efficace politica economica interna, sia per affrontare la crisi su scala internazionale. La crisi è mondiale. Non solo la finanza ha una dimensione globale. Anche la riconversione ecologica dell'economia è una sfida che l'Unione europea non potrà vincere in solitudine, così come non potrà riuscirci il governo statunitense se non negozierà i rimedi necessari in cooperazione con gli altri paesi del Pianeta.

Le cause recenti e remote della crisi finanziaria

Le cause recenti e gli sviluppi della crisi finanziaria sono stati ben descritti da Alan Greenspan, un testimone non neutrale della crisi. "L'intermediazione finanziaria globale è a pezzi – ha scritto Greenspan –. Quell'intricato e interdipendente sistema che dirigeva il risparmio mon-

diale verso investimenti produttivi è stato severamente compromesso nell'agosto del 2007. La scoperta che istituzioni finanziarie altamente esposte detenevano titoli tossici, come le ipoteche statunitensi *subprime*, ha scosso il mercato. Per un anno, le banche hanno tentato di far fronte alla richiesta degli investitori di una maggiore copertura di capitale. Ma ogni sforzo si è rivelato vano e con la dichiarazione di fallimento della Lehman Brothers del 15 settembre 2008 il sistema è collassato. Le banche, dubbiose della loro stessa solvibilità, hanno cessato di prestare. L'emissione di obbligazioni, titoli commerciali e un'ampia varietà di prodotti finanziari è sostanzialmente crollata. Il finanziamento del credito è praticamente scomparso. Il mondo ha dovuto affrontare una crisi finanziaria di enormi proporzioni³.

La cause remote della crisi non sono, tuttavia, menzionate in questa breve ricostruzione di Greenspan. Ve ne sono almeno due che risalgono agli anni settanta e ottanta, non indipendenti l'una dall'altra. La prima consiste nella ripresa del liberalismo contemporaneo, detto anche neoliberalismo, avviato dalle politiche economiche del governo Thatcher, in Gran Bretagna, e da quello Reagan, negli Usa. Un capitolo particolarmente importante della nuova politica economica è consistito nell'applicazione del principio dell'autoregolamentazione del mercato al settore finanziario. Il paradigma dei mercati finanziari efficienti ha effettivamente favorito una drastica ristrutturazione del mercato dei titoli finanziari negli Stati Uniti e, indirettamente, nel resto del mondo. Si è trattata di una rivoluzione sanzionata dall'abrogazione, nel 1999, da parte dell'amministrazione Clinton, dello Glass-Steagall Act, approvato nel 1933 come rimedio agli eccessi speculativi che avevano causato la grande depressione. Il Glass-Steagall Act regolamentava le banche commerciali in modo differente dalle banche di investimento. Anche grazie alla fine, nel 1999, della distinzione tra banche commerciali e banche d'investimento divenne possibile accrescere la tipologia dei titoli di credito e aumentare il volume del credito bancario rispetto al capitale investito. I titoli di credito vennero raccolti in gruppi classificati secondo il loro rischio e ricollocati presso altri istituti di credito; in questo modo le banche potevano liberarsi dei loro prestiti (*Asset-Backed Securities*), ripartendo i rischi su un ampio pubblico e ricavando denaro fresco che poteva essere ulteriormente investito. Si creava così l'illusione di un aumento pressoché infinito del volume dei prestiti e della inutilità di un controllo prudenziale delle autorità di sorveglianza, perché il mercato efficiente era in grado di garantire la quasi perfetta aderenza tra il valore dei titoli e il loro rendimento. La crisi finanziaria ha avuto, come effetto non seconda-

rio, quello di screditare le basi concettuali del paradigma dei mercati efficienti.

La seconda causa remota della crisi finanziaria riguarda il ruolo del dollaro come moneta di riserva internazionale. Il collasso del sistema a cambi fissi di Bretton Woods è stato sostituito dal cosiddetto sistema a cambi flessibili, ma non ha posto fine all'uso del dollaro come moneta degli scambi commerciali e finanziari internazionali. Per questo, lo *stravagante privilegio* della valuta statunitense, denunciato da de Gaulle negli anni sessanta, è continuato. In sostanza, gli Stati Uniti hanno potuto accumulare rilevanti deficit della loro bilancia dei pagamenti (il saldo delle partite correnti ha superato in anni recenti il 6 per cento del loro Pil), compensati da flussi di capitale attratti negli Usa dalla possibilità di ottenere tassi di interessi positivi con investimenti in titoli del Tesoro o in attività commerciali e produttive. Nella misura in cui il dollaro svolge la funzione di moneta delle transazioni internazionali, i paesi che lo utilizzano, trovano conveniente e, a volte, necessario accumulare una quota di dollari come riserva. Questi dollari resterebbero sterili in patria, mentre possono fruttare un interesse se impiegati in titoli statunitensi. Naturalmente, affinché si possa verificare questa situazione, vi deve essere una quantità di dollari, divenuta col tempo imponente, che circola al di fuori degli Stati Uniti e vi devono essere paesi disposti a finanziare con dollari il loro surplus delle partite correnti. Negli anni ottanta questa funzione è stata svolta principalmente da alcuni paesi industrializzati, come la Germania e il Giappone. Dagli anni novanta, questo ruolo è stato assunto dai paesi in via di sviluppo, in particolare dalla Cina, che ha accumulato una enorme quantità di riserve in dollari. Questi squilibri globali hanno consentito una spettacolare crescita del mercato finanziario internazionale, ma hanno generato anche l'illusione del credito facile, sia privato che pubblico, negli Stati Uniti.

Per rimediare ai guasti causati dalla crisi finanziaria ed evitare che si ripeta in futuro, è dunque necessario mutare le regole della finanza internazionale, abbandonando il mito dell'autoregolamentazione dei mercati, affrontare il più difficile problema del superamento degli squilibri monetari globali e, infine, rilanciare la cooperazione economica internazionale per evitare l'istintivo ricorso al protezionismo. Sono tre questioni che non possono essere affrontate da un solo paese. Tutti i paesi, in misura maggiore o minore, sono stati colpiti dalla crisi dei titoli tossici. Regolazione della finanza internazionale, della moneta internazionale e dello sviluppo sostenibile sono tre aspetti che devono essere affrontati congiuntamente.

Un piano keynesiano europeo con finanziamenti nazionali

La pericolosità della crisi finanziaria e l'istinto di sopravvivenza hanno spinto i governi europei a buttare alle ortiche il radicato pregiudizio contrario a politiche keynesiane sovranazionali. Per comprendere questa situazione – in parte provocata dalla dottrina accademica dominante, negli ultimi decenni, concentrata sulla priorità della politica dell'offerta – occorre risalire al compromesso di Maastricht del 1991, quando venne deciso di fare un'Unione monetaria senza accrescere i poteri di bilancio dell'Unione. Il Patto di stabilità e di crescita, concordato nel 1997, trasformò questo compromesso in un Trattato che vincolava i bilanci nazionali al rispetto di alcuni parametri fiscali. Inoltre, è utile ricordare che il Patto fu concepito solo per garantire la “stabilità monetaria e finanziaria” e che la parola “crescita” fu aggiunta all'ultimo minuto, per tacitare chi avrebbe voluto un minor rigore. Il significato non esplicito del Patto è che la politica fiscale e la crescita devono restare competenze strettamente nazionali. L'Unione europea si occupa di crescita, sviluppo e occupazione solo in vista del coordinamento dei programmi nazionali. Jacques Delors, il Presidente della Commissione che ha condotto in porto il Trattato di Maastricht, si è per primo reso conto delle insufficienze del compromesso raggiunto e ha cercato di rimediare proponendo, nel 1993, un Piano per la “Crescita, competitività e occupazione”⁴ che avrebbe dovuto imprimere un impulso di lungo periodo all'economia europea, consentendole di creare, entro il 2000, oltre 15 milioni di posti di lavoro, mediante una serie di investimenti strutturali nelle reti transeuropee, nell'informatica, nella ricerca, nell'istruzione e nella formazione professionale. Ai nostri fini, è interessante osservare che il Piano Delors prevedeva una spesa complessiva annuale per il periodo 1994-99 di 20 miliardi di ecu (euro), pari a circa lo 0,33 per cento del Pil europeo, di cui 5,3 a carico del bilancio comunitario, 6,7 finanziati dalla Bei (Banca europea degli investimenti), 7 finanziati con obbligazioni dell'Unione e 1 miliardo da obbligazioni garantite dal Fei. In ogni caso, il Consiglio dei ministri delle finanze (Ecofin) si incaricò ben presto di seppellire il progetto, rifiutando di finanziarlo, nonostante il sostegno delle forze sociali e del Parlamento europeo. Solo nel 2000, dopo anni di crescita stentata, in particolare se confrontata con quella esuberante degli Usa, fu varata la cosiddetta Strategia di Lisbona, che si fonda interamente sulla filosofia del Patto di stabilità, vale a dire, affida alla Commissione il mero compito di coordinare i piani nazionali: la crescita dipende dall'impulso dei governi degli stati membri. Questa strategia si è

rivelata fallimentare. I governi nazionali perseguono priorità nazionali, non europee. L'economia europea ha continuato a dedicare poche risorse alla ricerca e all'innovazione, ad avere elevati livelli di disoccupazione e un basso livello di investimenti pubblici e privati.

Il recente piano della Commissione, "A European Economic Recovery Plan"⁵, differisce dal Piano Delors del 1993 perché non si propone una crescita sostenuta nel medio-lungo periodo, ma di "iniettare potere d'acquisto nell'economia, sostenere la domanda e stimolare la fiducia". E' un piano "macroeconomico anticiclico" di breve periodo: la sua efficacia dovrebbe manifestarsi entro il 2009 e i finanziamenti programmati riguardano il biennio 2009-10. La sua dimensione complessiva è di 200 miliardi di euro, pari all'1,5 per cento del Pil europeo, di cui 0,3 per cento a carico dell'Unione europea e l'1,2 per cento a carico degli stati membri.

E' ora necessario avanzare alcune critiche al Piano per la ripresa dell'economia europea. Il finanziamento europeo del piano è quasi interamente affidato alla Bei, che è autorizzata ad emettere titoli per 30 miliardi di euro per il periodo 2009-10. Gli altri finanziamenti derivano da stanziamenti già previsti nel bilancio comunitario. Il resto del piano (circa 170 miliardi di euro) dovrebbe essere finanziato dagli stati membri che si sono impegnati a non superare i limiti previsti dal Patto di stabilità. Di conseguenza, non tutti i paesi potranno contribuire con la medesima efficacia al rilancio economico. I paesi, come la Germania, che hanno un bilancio in pareggio e un basso debito pubblico, hanno un ampio margine di manovra. I paesi, come l'Italia e la Grecia, fortemente indebitati, difficilmente riusciranno a contribuire al sostegno della domanda aggregata europea. In secondo luogo, occorre tener presente che se la quota del piano finanziata con investimenti nazionali è elevata, si incoraggiano comportamenti opportunistici (*free rider*) da parte di alcuni governi che, senza promuovere alcun piano nazionale si attendono benefici – dato l'elevato grado di integrazione tra le economie europee – derivanti dagli impulsi alla spesa degli altri paesi. Il rimedio a questo inconveniente è semplice. Basterebbe aumentare la percentuale di spesa europea, al 50 per cento o più, prevedendo che gli investimenti europei siano co-finanziati per la parte rimanente con risorse nazionali. Se il coordinamento europeo è inefficace, i piani nazionali risulteranno tra loro incoerenti e la somma degli impulsi nazionali alla crescita risulterà inferiore all'impulso europeo derivante dallo stesso ammontare di spesa⁶. In terzo luogo, occorre osservare che la quota finanziata con risorse europee è modesta, probabilmente a causa del rifiuto – temuto dalla Com-

GUIDO MONTANI

245

missione – dei governi di ricorrere alla emissione di *Union Bonds*, come era previsto nel Piano Delors del 1993. In quarto luogo, i paesi meno virtuosi saranno costretti ad attingere al mercato finanziario a condizioni meno convenienti dei paesi più virtuosi, mentre un piano europeo più efficace avrebbe ripartito più equamente i costi del suo finanziamento. Infine, e questa è la quinta osservazione, se la quota finanziata con risorse europee è modesta, finisce per prevalere la vecchia dottrina della crescita tirata da “economie locomotiva”, come la Germania. Si tratta di una falla grave perché incoraggia, da una parte, atteggiamenti da *free rider* in alcuni paesi, e dall'altra spinge i governi “virtuosi” a rifiutarsi di “pagare” anche per gli altri. In sostanza, la scarsità di risorse europee alimenta gli egoismi nazionali e produce effetti che possono provocare il fallimento dell'intero progetto.

Anche in questa circostanza l'ostacolo decisivo all'efficacia dell'intervento europeo è derivata dalla mancata soluzione del problema fiscale. L'Unione europea dovrebbe utilizzare risorse proprie. Tuttavia, questo è un principio astratto, proclamato nei Trattati, ma disatteso nella pratica. Gran parte del bilancio europeo, oltre il 70 per cento, viene finanziato da contributi nazionali e i governi impongono che la sua dimensione non superi l'1 per cento del Pil comunitario. Il bilancio europeo, che deve rimanere in pareggio, è concepito come un'appendice dei bilanci nazionali, non come uno strumento della politica economica europea. Per questo, le risorse finanziarie aggiuntive, necessarie per far fronte alla crisi economica sono state reperite attraverso la Bei, un organismo che dipende dai governi nazionali. Ma in questo modo si sottrae al Parlamento europeo e alla Commissione un margine di manovra che consentirebbe ai partiti ed ai cittadini di contribuire, con le loro proposte, alla definizione delle grandi linee della politica economica europea. Il costo della *governance* dell'Europa è un'Unione disarticolata e incapace di realizzare politiche efficaci.

Quali proposte europee per un nuovo ordine economico mondiale?

Le critiche appena rivolte al piano europeo per la ripresa economica riguardano la sua coerenza interna. Vi è un aspetto più generale da prendere in considerazione, se si vuole valutare la sua efficacia: la crisi finanziaria ha avuto effetti globali, perché sta causando una drastica diminuzione del commercio e della produzione mondiale. Qualsiasi piano par-

ziale, anche per economie di dimensioni continentali come quelle di Usa, Ue, Cina, Russia, ecc. non sarà efficace se non si affronterà il problema nella sua dimensione globale. Ci limitiamo a due considerazioni. La prima riguarda la profondità della crisi finanziaria e la sua durata. Per quanto la storia passata possa essere fonte di insegnamenti per il presente, le crisi bancarie avvenute dopo la seconda guerra mondiale mostrano che la discesa dei prezzi degli immobili e dei valori azionari dura per più anni, che la caduta dell'occupazione raggiunge valori superiori al 7 per cento della media e, per la produzione, al 9 per cento; infine, l'indebitamento pubblico può raggiungere livelli superiori all'80 per cento rispetto a quelli esistenti, perché i governi tentano di limitare mediante la politica fiscale le conseguenze negative della crisi⁷. Questi valori medi si riferiscono a crisi verificatesi in uno o più paesi, ma mai a un fenomeno globale, se si esclude la grande depressione del 1929. Vi sono dunque motivi per temere che le conseguenze attuali siano ancora più negative rispetto al passato. In secondo luogo, il processo di internazionalizzazione dell'economia, nonostante sia stato mal regolato, ha consentito che si affermasse una divisione del lavoro articolata tra numerosi paesi. Alla fitta ragnatela mondiale del sistema produttivo, si accompagna un'indispensabile organizzazione macroeconomica, che dipende dagli stili di consumo e di risparmio delle popolazioni, oltre che dal ruolo dello stato nell'economia. Nel corso del tempo, si formano rapporti macroeconomici internazionali, evidenziati sinteticamente dalle rispettive bilance dei pagamenti, tra paesi in surplus, con esportazioni maggiori delle importazioni, e paesi in deficit. Se la domanda aggregata mondiale si espande, cresce il commercio internazionale, crescono i consumi, gli investimenti e i paesi in deficit possono contare sui capitali provenienti dai paesi in surplus. Ma una crisi brutale può sconvolgere il quadro. I paesi in surplus, come la Germania, la Cina, il Giappone, ecc. vedranno calare la domanda estera dei propri prodotti. I paesi in deficit, come gli Usa, la Turchia, il Sud Africa, ecc. rischiano di subire un drastico ridimensionamento dei flussi finanziari provenienti dai paesi in surplus, ora alle prese con il sostegno della loro domanda interna. Le politiche fiscali interne di rilancio della domanda sono necessarie, ma rischiano di essere un palliativo, perché ogni paese cercherà di utilizzare i fondi pubblici per sostenere la produzione e l'occupazione interna. Il governo statunitense sosterrà l'industria automobilista statunitense, non la produzione di automobili europee. L'Unione europea farà l'opposto. Il risultato sarà che alcune imprese sopravvivranno solo grazie ai sussidi pubblici. In altri casi, si tenterà di stimolare le esportazioni con svaluta-

zioni della moneta. La tela della divisione internazionale del lavoro si lacererà in molti punti e la produttività mondiale del lavoro si ridurrà. Il mondo diventerà mediamente più povero.

Le conseguenze politiche e sociali di questa prevedibile lunga depressione sono inquietanti. Aumenterà la disoccupazione, si accresceranno le proteste sociali, si ostacoleranno i flussi migratori, si cercherà di proteggere la produzione nazionale, rifiutando le importazioni (che rubano posti di lavoro) e di appropriarsi della domanda aggregata altrui, svalutando la propria moneta. Il paesi del Terzo mondo vedranno svanire all'orizzonte le speranze di sviluppo. Si rafforzeranno ovunque i movimenti nazionalisti, populistici e xenofobi.

La questione del governo europeo non può pertanto esaurirsi negli aspetti discussi in precedenza. Un governo viene istituito anche per sostenere gli interessi di una comunità politica nello scacchiere mondiale. Occorre che l'Unione europea si doti di una strategia coerente per la riforma dell'ordine economico internazionale e si presenti agli appuntamenti mondiali con la capacità di parlare con una sola voce. Questi due requisiti, al momento, mancano.

Consideriamo il primo problema. Si sostiene che gli organismi internazionali creati dagli Stati Uniti nel dopoguerra sono inadeguati, ma non è chiaro in quale direzione occorra procedere per la loro riforma. Questi organismi hanno funzionato, sebbene con molti limiti, soprattutto grazie al potere egemonico degli Stati Uniti, garantendo alcuni beni pubblici internazionali indispensabili, come la sicurezza (almeno per il mondo occidentale), la libertà degli scambi commerciali e la stabilità monetaria internazionale. Senza questi beni pubblici un ordine internazionale degenera in anarchia. Oggi, gli stessi beni pubblici devono essere garantiti da nuove istituzioni, senza una potenza egemone, perché non è pensabile che un solo paese, per quanto importante, possa far fronte alle sfide planetarie del XXI secolo: è necessaria un'azione concordata e condivisa con le potenze emergenti, quali la Cina, l'India, il Brasile, oltre che Unione Europea, Usa, Russia, Giappone e i paesi minori che intendono partecipare alla gestione degli affari mondiali. Si tratta cioè di creare un mondo multipolare, in cui si realizzi una gestione pacifica dell'interdipendenza. Il problema cruciale del secolo XXI è, in effetti, quello di conciliare l'indipendenza dei popoli con la loro interdipendenza.

L'Europa può fornire un contributo rilevante, forse decisivo, alla costruzione di un nuovo ordine economico mondiale. Il processo di integrazione europea è iniziato per risolvere un problema simile a quello che il mondo deve affrontare: garantire la pace in Europa, in primo luogo

tra Francia e Germania, grazie alla creazione di istituzioni sovranazionali, con poteri limitati all'economia (la Ceca), ma reali. Oggi, l'Unione europea dovrebbe promuovere, su scala mondiale, la creazione di istituzioni per la fornitura di alcuni beni pubblici sovranazionali: la stabilità monetaria e finanziaria, la ristrutturazione ecologica dell'economia, una cooperazione commerciale per lo sviluppo dei paesi emergenti e, infine, la sicurezza internazionale. Alla gestione di questi beni pubblici mondiali dovrebbero partecipare, con pari poteri, tutti i paesi, indipendentemente dalla loro ricchezza e dimensione. Il solo requisito richiesto deve consistere nella sottoscrizione di un Patto in cui sono fissati i reciproci diritti e doveri. In definitiva, l'Europa dovrebbe proporre una *Unione eco-monetaria mondiale*, dove "eco" è una abbreviazione sia di economia che di ecologia, perché queste due dimensioni dell'attività umana sono oggi strettamente connesse. La differenza tra il progetto di Unione eco-monetaria mondiale e le attuali organizzazioni internazionali dovrebbe consistere nell'attribuzione di effettivi poteri sovranazionali all'Unione mondiale: si deve prendere in considerazione la possibilità di istituire una banca centrale mondiale con poteri di controllo delle liquidità globale e della sorveglianza, oltre che un sistema di risorse proprie, necessarie per salvare la biosfera dal degrado ambientale e garantire prospettive di sviluppo ai paesi più poveri. Se si accetterà la costruzione di una prima casa comune mondiale, con i poteri sufficienti per promuovere politiche comuni di solidarietà e di crescita, si ristabilirà la fiducia nel mondo della produzione e della finanzia. Nuove e stabili regole di comportamento sono indispensabile affinché gli operatori economici riprendano a tessere la tela della divisione internazionale del lavoro che la crisi attuale ha bruscamente lacerato.

Nel progetto di Unione eco-monetaria mondiale, la questione della moneta assume particolare importanza. È necessario sostituire l'attuale sistema monetario asimmetrico con un sistema simmetrico, nel quale la moneta possa essere considerata come un bene pubblico globale. La moneta chiave (*key currency*) degli scambi internazionali, oggi una moneta nazionale, deve essere sostituita da una valuta controllata da istituzioni sovranazionali.

Infine, l'Unione europea deve parlare con una sola voce in questi negoziati. L'Unione europea ha già creato parte dell'impalcatura istituzionale che le consente, su alcuni problemi, di presentarsi unita. Per quanto riguarda il commercio e l'ecologia è la Commissione europea che si presenta come governo dell'Europa nella conferenze internazionali. Dopo la creazione della moneta europea, è solo un'ottusa reticenza dei go-

GUIDO MONTANI

249

verni nazionali a impedire all'Unione di presentarsi unita nel Fondo monetario internazionale o nella Banca mondiale. Se l'Unione avesse un bilancio autonomo, un Ministro del Tesoro e un "Primo ministro" con reali poteri, potrebbe parlare da pari a pari, nelle trattative per un nuovo ordine economico internazionale, con gli altri governi del mondo.

I deficit gemelli dell'Unione europea

La natura ibrida dell'Unione europea ha stimolato un vivace dibattito, tra gli accademici, sulla classificazione di un "animale politico non identificato". Il Parlamento europeo ha definito l'Unione europea una "democrazia sovranazionale". Si tratta più di un obiettivo che di una realtà. In verità, l'Unione europea soffre di un deficit democratico, come dimostrano i continui tentativi di riforma e gli sforzi della Commissione e del Parlamento europeo di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee. L'esistenza di un governo apparente dell'Europa (una *governance*), che non riesce a prendere decisioni se non nel quadro delle istituzioni sovranazionali esistenti, alimenta la confusione e la disunione. Le prime donne nazionali salgono sul palcoscenico europeo per raccogliere applausi. Ma è l'impalcatura che le sostiene che occorre far emergere alla luce del sole. I cittadini devono poter giudicare chi prende le decisioni e sanzionarli con un voto negativo se sbagliano.

A sua volta, il deficit di democrazia si traduce in un deficit di governabilità, perché senza un bilancio adeguato, come abbiamo visto, le politiche dell'Unione sono inefficaci: la loro realizzazione dipende dal consenso *ad hoc* dei governi nazionali. Le lamentele della Germania – "non vogliamo pagare per risolvere i problemi degli altri" – sono comprensibili, ma non coerenti. I beni pubblici europei devono essere finanziati da risorse proprie europee. Se il bilancio dell'Unione è insufficiente, è inevitabile che alcuni governi nazionali si debbano, prima o poi, prendere carico di un problema collettivo europeo. Se non si concedono risorse adeguate al bilancio europeo, l'Unione monetaria correrà seri pericoli di disgregazione. Non si tratta di imporre un ulteriore carico fiscale ai cittadini, ma di ripartire meglio le risorse fiscali tra il livello nazionale e quello europeo. E' solo applicando i principi del federalismo fiscale che questo problema può essere affrontato e risolto. Il Patto di stabilità è un cattivo sostituto di un bilancio federale e di un governo federale.

Il rimedio ai deficit gemelli – di democrazia e di governabilità – è semplice: occorre abolire il diritto di veto nel Consiglio dei Ministri, che

diventerebbe così la seconda camera dell'Unione (la Camera degli stati) a fianco del Parlamento europeo (la Camera del popolo delle nazioni europee). Una volta accettato il principio della codecisione legislativa, la Commissione europea diventerebbe automaticamente il solo esecutivo dell'Unione, anche in politica estera, se lo si vorrà. I deficit sono due, ma il rimedio è unico. Soluzioni più complesse, come la Presidenza stabile del Consiglio europeo o un Direttorio dei paesi più importanti (come vorrebbe Sarkozy), rappresentano un palliativo, per evitare di affrontare la questione di fondo: l'abolizione del diritto di veto.

Note

- * GUIDO MONTANI, docente di Economia politica internazionale all'Università di Pavia. Vice-Presidente dell'*Union of European Federalists*. Ha organizzato il contro-vertice federalista in occasione del Vertice dell'Aia, del 1969. Ha organizzato il primo seminario federalista di Ventotene e nel 1987 ha fondato l'Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli. Tra le pubblicazioni *L'economia politica dell'integrazione europea* (Utet, 2008). Siti: www.istitutospinelli.org; www.federaleurope.org.
- 1 J-C. Trichet, *Interview con Lionel Barber e Ralph Atkins*, in "Financial Times", 15 December, 2008.
 - 2 Sull'integrazione europea come evoluzione da un nucleo federale originario, cfr. G. Montani, *L'economia politica dell'integrazione europea. Evoluzione di una democrazia sovranazionale*, Utet-De Agostini, Novara 2008.
 - 3 A. Greenspan, *Banks Need More Capital*, in "The Economist", December 20, 2008.
 - 4 Commission of the European Communities, 1993, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Lussemburgo, 1993.
 - 5 Commission of the European Communities, *A European Economic Recovery Plan*, Communication from the Commission to the European Council, Brussels, November 26, 2008.
 - 6 Si veda in proposito G. Montani, *L'economia politica dell'integrazione europea*, cit., pp. 186-191.
 - 7 C. M. Reinhart, K. S. Rogoff, *The Aftermath of Financial Crisis*, mimeo, December 2008.

POSTFAZIONE

Europa: che fare?

*di Daniel Cohn-Bendit**

Che dire del progetto d'integrazione europea proprio quando Lisbona, l'ultimo "sopravvissuto" dei trattati, è entrato finalmente in vigore e mentre la Commissione Barroso II è stata accolta da un Parlamento europeo in cui i grandi gruppi politici si sono esentati da qualsiasi presa di posizione politica formale? Per cominciare, bisogna dire che non esiste un progetto europeo unico che potrebbe essere un archetipo al quale uniformarsi, ma piuttosto delle visioni concorrenti più o meno compatibili. Per circa mezzo secolo, la legittimità della costruzione europea non è stata messa in discussione. Assicurare la prosperità economica e la pace durevole: questa era la sua funzione principale. Un obiettivo eminentemente pragmatico che supponeva nondimeno di superare i rancori e le ferite del passato rinunciando ai vecchi riflessi egemonici.

Possiamo dire, quindi, che queste due dimensioni hanno contribuito alla costruzione dell'edificio europeo. Da un lato, vi era ben inteso l'interesse degli Stati usciti esangui da due guerre, alcuni dei quali cominciavano a subire la fine dei loro imperi coloniali. Dall'altro, la capacità dei dirigenti politici di proiettarsi in uno spazio politico comune inedito associato alla volontà di riconciliarsi, di imparare a darsi fiducia reciproca e a governare insieme.

Sin dalla sua origine, la ragione d'essere della costruzione europea non era quindi riducibile né a un principio puramente utilitarista né esclusivamente idealista. I due aspetti hanno contribuito in maniera concomitante e si sono rafforzati l'un l'altro per dar vita a un'unione volontaria, cioè libera, di Stati democratici i quali si riconoscevano in valori comuni e lavoravano in concerto alla ricostruzione così come allo sviluppo economico dell'Europa.

La tensione tra sistema intergovernativo e comunitario fa ugualmen-

te parte della costruzione europea sin dalle sue origini. Un dualismo, questo, che nel corso degli anni si è espresso in modo più o meno drammatico a seconda della loro compatibilità o del loro grado di antinomia. Nonostante i progressi istituzionali, il metodo intergovernativo ha continuato a prevalere sul sistema comunitario al punto da invalidarlo. Ostruzionismi, ricatti, sovranità economiche, referendum nazionali, unilateralismo ecc. La lista delle tattiche nazionali dispiegate per frenare l'integrazione comunitaria è ancora lunga. I loro effetti, li conosciamo: paralisi dell'azione europea in una serie di settori chiave insieme a una perdita d'efficienza politica.

Non ripeteremo mai abbastanza che non sono i successivi allargamenti la causa dei nostri mali ma piuttosto l'incapacità dei capi di Stato e di governo di approfondire l'unione politica! La politica d'allargamento costituisce una fondamentale innovazione in materia di politica estera, poiché ha permesso di riunificare il continente europeo senza spargimento di sangue e di instaurare una pace durevole tra i popoli. "Imperativo morale", questa riunificazione era anche l'opportunità che noi non abbiamo probabilmente colto del tutto e, infine, una soluzione pragmatica per confrontarsi con il mondo d'oggi.

Con una scala di riferimento oramai mondiale, va da sé che nessuno Stato, pur grande che sia, non ha peso se preso isolatamente. Visto il contesto della globalizzazione galoppante in cui viviamo e vista la "nebulosa dei mondi possibili", il rafforzamento del momento comunitario di un'Unione europea allargata, in particolare, alla Turchia e dotata di una Costituzione appare come una delle piste più promettenti. Ma per i dirigenti europei, accecati da un concetto datato di sovranità nazionale e di democrazia, l'Europa è interpretata unicamente in termini di ingerenza e di destituzione dei loro poteri. A forza di sbagliare bersaglio e analisi, gli Stati europei perdono sempre più terreno. La realtà, infatti, è lampante: la globalizzazione delle interdipendenze economiche ed ecologiche ha fatto retrocedere il livello nazionale e non vi è una possibilità di invertire la tendenza. Di conseguenza, per contare nel mondo e preservare l'autonomia politica, i nostri Stati devono imperativamente progredire nella direzione della condivisione del potere.

Per questa ragione il nazionalismo, che di questi tempi opprime l'Europa, appare come un puro anacronismo. Questa nuova guerra contro lo spirito europeo rischia di diventare assai rapidamente l'ennesima forma d'adattamento all'inazione politica. Senza parlare poi del carattere fondamentalmente populista di taluni falsi dibattiti identitari che fanno furore in certi paesi. Una preoccupazione rimasta, del resto, totalmente

estranea ai padri fondatori. Di conseguenza, che si tratti di una cosiddetta “cultura della maggioranza” in Germania o di un’“identità nazionale” francese, queste riflessioni sono senza futuro e testimoniano un declino preoccupante della politica.

Siamo arrivati alla fine di un ciclo. Il modello fordista e quello neoliberista del mondo occidentale sembrano aver raggiunto i loro limiti e ci obbligano a ripensare seriamente la natura del nostro sviluppo. Al crocevia delle crisi finanziaria, economica, ecologica, sociale e pure politica che sono in atto, le nostre scelte sono decisamente determinanti per il futuro.

A volte, però, gli europei danno l'impressione di girare al contrario. Il cammino del mondo si avvia implacabile ed ecco che noi sembriamo farvi parte in maniera sempre più evanescente. Significa che ci dovremo inesorabilmente accontentare di ottenere fiaschi?

Prendiamo l'esempio di Copenaghen, il fiasco più recente: nonostante i discorsi, l'Unione europea si è dimostrata incapace di guidare la lotta al cambiamento climatico. Se tutti i paesi facessero come l'Europa, il riscaldamento del pianeta supererebbe i 4°C; detto in altre parole significa che assisteremmo ad un autentico disastro umanitario. Incapaci di accettare la propria parte di responsabilità, le nostre democrazie dell'immediatezza penano a proiettarsi in una politica costruttiva per l'avvenire e a cogliere l'opportunità delle cooperazioni in materia di politica ecologica che solo l'Unione europea può offrir loro.

Ultimo esempio: l'assenza di un governo economico che sappia far fronte alla crisi economica e finanziaria. I fin dei conti, l'azione europea si è limitata ad un salvataggio delle banche a tutti i costi, senza mettere in discussione il sistema, e ad una penosa sovrapposizione di piani nazionali di rilancio senza un coordinamento europeo.

Al contrario, era il momento giusto di osare quello che viene definito un “Green Deal”, capace di stimolare l'occupazione, d'incoraggiare la formazione per i mestieri del futuro, di valorizzare le industrie “verdi”, d'incitare l'industria dell'automobile a produrre auto elettriche, di migliorare i trasporti pubblici, di promuovere la costruzione di case popolari ecologiche, di favorire l'utilizzo dei materiali più performanti nel settore dell'edilizia, di realizzare dei piani di trasformazione dell'attività economica, di stanziare una retribuzione transitoria per la conversione lavorativa degli operai dei settori industriali più vulnerabili.

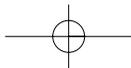
La globalizzazione costituisce oggi la ragione d'essere del rafforzamento del momento comunitario dell'Unione europea. Al di là del fondamento teorico, è proprio la realtà che ci conduce verso questa strada e

ci obbliga ad abbandonare gli schemi politici tradizionali per pensare al mondo in tutta la sua complessità. L'urgenza ci impone di superare l'autismo intergovernativo e di sostituire questa eterna concorrenza tra Stati con l'azione politica europea, intesa come prassi che permetta di guidare le evoluzioni a livello planetario di oggi e di domani.

Traduzione dal francese di Marta Semplici

Nota

- * DANIEL COHN BENDIT, parlamentare europeo dal 1994. Co-presidente del gruppo Verde/Alleanza libera europea dal 2002. Portavoce e leader storico del movimento del maggio 1968 a Parigi. Alle elezioni europee del 2009 eletto in Francia con *Europe Ecologie*. Recentemente ha pubblicato in Italia *Che fare? Trattatello di fantasia politica a uso degli europei* (Nutrimenti, 2009). Siti: www.cohn-bendit.de; www.europeecologie.fr; www.europeangreens.org.





Finito di stampare nel mese di maggio 2010
per conto di **ombre carte**
Presso Tipografia Zaccaria (Napoli)
Sistema organizzativo Af s.r.l. - Città di Castello (Perugia)

