

DIRITTI DEI CARCERATI

L'ordinamento penale italiano è stato più volte oggetto di ampi dibattiti in relazione al tema dei diritti dei carcerati; questo ha suscitato un particolare interesse tra gli studiosi del diritto e della giurisprudenza nazionale e transnazionale, in quanto l'Italia più volte è stata oggetto di condanne da parte della Corte EDU, per aver violato i diritti previsti dalla convenzione europea. Le violazioni di maggior interesse adoperate dallo Stato italiano hanno interessato il tema del sovraffollamento delle carceri.

Il problema del sovraffollamento delle carceri.

La detenzione dei carcerati priva e riduce le libertà della persona, che tuttavia conserva delle prerogative e a sua volta dei diritti. A confermare quanto detto è l'art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce «i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità».

I detenuti godono, dunque, secondo l'ordinamento penitenziario (L. 354/1975) e in virtù del suddetto

articolo costituzionale, di vari diritti:

- diritto alle relazioni familiari ed affettive;
- diritto alla salute;
- diritto alla studio;
- diritto al culto.

L'Italia oggi si ritrova in una condizione ancora precaria di gestione dei carcerati e delle carceri. Lo rende noto il C.P. T. (comitato per la prevenzione della tortura del consiglio d'Europa), nel suo ultimo rapporto sullo stato degli istituti di detenzione italiani. Nonostante gli sforzi effettuati per rispettare i parametri imposti dal comitato, persiste il problema del sovraffollamento e non mancano casi di maltrattamento.

Sebbene il problema è "radicato" nell'ordinamento nazionale, l'Italia si è mossa al fine di migliorare le condizioni delle carceri in seguito alla condanna della Corte di Strasburgo, con la sentenza Torreggiani (8 gennaio 2013: ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10).

All'origine della suddetta sentenza emanata l'8 gennaio 2013 dalla Corte europea dei diritti umani, vi sono sette ricorsi sopracitati, proposti contro la Repubblica italiana con i quali i sette ricorrenti hanno adito la corte in virtù dell'art. 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nel caso di specie, i ricorrenti si ritrovavano ristretti presso le case circondariali di Busto Arsizio e di Piacenza dove scontavano la pena alla reclusione. «I quattro ricorrenti affermano di aver occupato delle celle di 9 m² con altri due detenuti. Denunciano, inoltre, che nell'istituto penitenziario mancava l'acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di far regolarmente uso della doccia, e che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre»¹. In opposizione a quanto detto dai ricorrenti, il governo afferma che le celle da essi occupate a Piacenza hanno una superficie di 11 m².

È opportuno ricordare a riguardo l'art. 6 della l. n. 354 del 26 luglio 1975 («La legge sull'ordinamento penitenziario») che afferma, che i locali in cui si svolge la vita del detenuto devono essere idonei ad ospitare tali soggetti e devono garantire loro la possibilità

¹ CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

dell'esercizio di attività lavorative e di lettura. Regola inoltre, le modalità previste per il pernottamento dei detenuti all'interno dei vari locali predisposti a tal fine.

Infine, la Corte ha preso visione degli artt. 35 e 69 della medesima legge, che prevedono rispettivamente, la possibilità per i detenuti di presentare «istanza o reclami orali o scritti», al direttore generale, al Ministro della Giustizia, alle autorità giudiziarie e sanitarie, al presidente della Giunta regionale e al Capo dello Stato, e la competenza del Magistrato di sorveglianza a «controllare l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e per prospettare al Ministro della Giustizia le esigenze dei vari servizi».

Il 30 settembre 1999 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione Rec(99)22 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria. Tale raccomandazione richiede al governo degli Stati membri «di prendere tutte le misure appropriate in sede di revisione della loro legislazione e della loro prassi relative al sovraffollamento delle carceri e all'inflazione carceraria al fine di applicare i principi enunciati nell'Allegato alla presente Raccomandazione».

Dall'esame della Corte emerge che il problema del sovraffollamento delle carceri di Piacenza e Busto Arsizio coinvolge un elevato numero di carceri italiane, al punto tale da diventare un fenomeno strutturale. In virtù di ciò è di facile comprensione che tale problema non riguarda solo i ricorrenti, bensì un numero eccessivo di soggetti detenuti presso le strutture di detenzione italiane, con l'evidente conseguenza che le autorità competenti non risultano in grado di garantire ai detenuti il rispetto dei diritti contenuti nella Convenzione.

Alla luce di quanto precede, si rammenta la contrapposizione del governo italiano alla denuncia dei ricorrenti, affermando che nessuno di essi ha mai subito un trattamento disumano e degradante, in quanto nessuna delle Loro condizioni violava l'art. 3 CEDU che «pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le

modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente».² In questo contesto, la Corte ha ritenuto che gli spazi vitali in cui i ricorrenti erano costretti a vivere non corrispondevano a 4 m² per ciascuno di essi, come dichiarato dal C.P.T.; la Corte ha aggiunto, inoltre, che tale mancato rispetto dello spazio vitale costituisce già di per sé un trattamento contrario alla CEDU e che tale condizione sembra essere stata aggravata dalle ulteriori denunce presentate dai ricorrenti (la mancanza di acqua calda nei due istituti per lunghi periodi, nonché l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza).

Nel caso di specie, la Corte ha deciso di adottare una sentenza «Pilota», in quanto ha tenuto conto dell'ampiezza del problema che coinvolge un numero elevato di soggetti detenuti in Italia.

Per sentenza «Pilota» si intende una sentenza adottata dalla Corte EDU che ha un duplice scopo: evitare di trovarsi gravata di un eccessivo numero di ricorsi pressoché simili e di imporre agli Stati condannati l'obbligo di introdurre misure necessarie per risolvere il problema al fine del superamento della problematica strutturale.

La Corte ha evidenziato come sono stati presentati centinaia di ricorsi, il cui numero è in continuo aumento, per il medesimo problema del sovraffollamento delle carceri italiane; così ha confermato l'applicazione della sentenza Pilota nel caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone interessate in Italia e delle sentenze di condanna alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo³ (Maria Atanasiu e altri c. Romania, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010).

² (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; Norbert Sikorski c. Polonia, sopra citata § 131)

³ (Maria Atanasiu e altri c. Romania, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010)

Tuttavia, è inevitabile constatare che, nonostante gli sforzi tanto legislativi quanto logistici intrapresi dall'Italia nel 2010, il tasso nazionale di sovraffollamento continuava ad essere molto elevato nell'aprile 2012 (essendo passato dal 151% nel 2010 al 148% nel 2012). La Corte ha osservato che questo bilancio moderato è tanto più preoccupante in quanto il piano d'intervento d'urgenza elaborato dalle autorità nazionali ha una durata limitata nel tempo, dal momento che la fine dei lavori di costruzione di nuovi istituti penitenziari era prevista per la fine dell'anno 2012 e le disposizioni in materia di esecuzione della pena, che hanno carattere straordinario, erano applicabili solo fino a fine 2013⁴.

Il problema del sovraffollamento delle carceri è stato definito, dunque, dalla Corte stessa come strutturale, e nonostante gli sforzi compiuti dallo Stato italiano esso non è risultato in grado di rispettare l'art. 3 della Convenzione: in virtù di ciò la Corte ha esortato l'Italia ad agire in modo alternativo, in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, tramite la previsione di maggiori misure punitive non privative della libertà.

Per i motivi suesposti, la Corte all'unanimità ha dichiarato che vi è stata violazione dell'art. 3 della Convenzione e alla luce di questo ha condannato lo Stato convenuto in giudizio al risarcimento richiesto dalle parti ricorrenti e l'adozione di misure adeguate a risolvere il problema in questione.

La CEDU e i diritti dei detenuti «diritto a una esecuzione della pena non disumana»;

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) si caratterizza principalmente per il suo carattere basilare essendo il trattato di riferimento nella tutela dei diritti fondamentali in

⁴ (SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ALTRI)

ambito europeo⁵. Oltre a questa prima caratteristica, la CEDU rappresenta un mezzo di accertamento delle violazioni affidato alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Anche l'apparato giurisdizionale in materia di ricorso individuale presso la Corte di Strasburgo si presenta cruciale - non solo dal punto di vista della giustiziabilità delle violazioni - ma anche in ambito di sviluppo dei contenuti delle disposizioni convenzionali.

Vista e chiarita l'importanza di tale apparato, si analizzerà la situazione di detenzione e - in particolare - i diritti del detenuto in relazione a quanto stabilito dall'articolo 3 della CEDU.

L'attività della Corte Europea ha incentivato l'interesse per la condizione dei detenuti tale da introdurre criteri e regole specifiche da applicare in ambito di tutela del recluso come ad esempio: le Regole penitenziarie europee.

La giurisprudenza di Strasburgo;

L'art. 3 della CEDU rubricato «*Divieto di tortura*» dispone che «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani e degradanti»⁶.

La sua trasgressione comporta un'offesa ai principi che fondano l'Europa e tale violazione rappresenta un divieto assoluto.

La norma per non specifica i termini "tortura" e nemmeno i termini entro i quali si possa classificare un trattamento «inumano o degradante». Dal silenzio di questa disposizione è intervenuta la Corte di Strasburgo con nuove interpretazioni di carattere evolutivo.

L'art. 3 non conferisce al detenuto la libertà, ma richiede un trattamento di detenzione nel rispetto della dignità umana⁷.

⁵ (Per approfondimenti, A. Ruggeri, la "forza" della Carta europea dei diritti, in *Dir. pubblico. comp. ed europeo*, 1, 2001, p.182 ss)

⁶ (In merito all'adozione dell'articolo 3 Cedu nell'ambito dell'Assemblea consultiva, si veda *Preparatory Work on Article 3 of the Europea Convention of human Rights, Strasbur*, 1956)

⁷ (Cfr. A. Tamietti, M. Fiori, F. De Santis di Nicola, D. Ranalli, V. Ledri, *Note a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri*, in *rassegna penitenziaria e criminologica*, I, 2013, p. 81)

La Corte nel «completare» il contenuto dell'art. 3 ha stabilito un apprezzamento *minimum* che vada a tener conto di vari aspetti come l'età, il sesso, lo stato di salute della persona per la valutazione e l'accertamento della sofferenza patita dal detenuto, oltre all'ordinaria limitazione della libertà personale.

Inoltre la Corte ha voluto introdurre una classificazione per esaminare la gravità del maltrattamento definendo tre comportamenti vietati;

- a) Tortura; usata per ottenere informazioni (quindi con uno scopo) per mezzo di trattamenti efferati ⁸;
- b) Pena inumana; si presenta quando il trattamento crudele è compiuto senza uno scopo⁹;
- c) Pena degradante; è la mancanza di rispetto della dignità di quella persona tale da compromettere la sua resistenza psico-fisica¹⁰.

Prendendo in esame questi ultimi due comportamenti vietati, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha rilevato statisticamente che la causa di queste violazioni - analizzate poc'anzi - sono dovute allo spazio insufficiente all'interno delle celle carcerarie e quindi, al fenomeno del sovraffollamento carcerario.

Dopo la sentenza *Torreggiani c. Italia*;

In Italia, solo dopo la sentenza *Torreggiani* ha visto il legislatore attivarsi nel redigere una riforma atta a restituire alle carceri una situazione idonea e a ridurre il numero degli internati.

⁸ (letteralmente "The word torture is often used to describe inhuman treatment, which has a purpose, such as the obtaining of information or confessions, or the infliction of punishment, and it is generally an aggravated form of inhuman treatment. Cfr. *yearbook of the European Commission on Human Rights. The Greek Case*, cit., 186)

⁹ (C. eur. dir. uomo, *Riad e Idiab c. Belgio*, sent. 27 dicembre 2002, §95)

¹⁰ (C. eur. dir. uomo, *kudla c. Polonia*, Grande Camera, sent. 26 ottobre 2000, rio. 30210/96; *Price c. Regno Unito*, sent. 10 ottobre 2001, rio. n.33394/96)

Il 27 novembre 2013 lo Stato italiano presenta alla Corte di Strasburgo un intervento volto a risolvere la situazione detentiva (il testo dell'*Action Plan* è reperibile sul sito del Consiglio d'Europa (www.coe.int)). Il piano si suddivideva in cinque «focus»;

- 1) intervenire sul piano legislativo in materia penale col fine di ridurre il numero dei detenuti;
- 2) ampliare il complesso detentivo costruendo nuovi istituti di detenzione e allargare quelli già esistenti;
- 3) adottare misure organizzative all'interno delle carceri atte a fornire maggiore libertà ai detenuti;
- 4) creazione di ricorsi interni di tipo preventivo;
- 5) prevenzione di rimedi compensativi o risarcitori sia in forma pecuniaria sia in forma di riduzione della pena.

Il suddetto piano si concretizza con una serie di provvedimenti quali: *d.l. n. 78/2013* ; *d.l. n. 67/2014* ; *d.l. n. 92/2014*.

Effettività dei nuovi rimedi;

Per valutare concretamente tali provvedimenti bisognerebbe aspettare un periodo di tempo medio-lungo; è possibile per analizzare fin da subito le principali criticità ed effettività pratiche¹¹.

Per quanto concerne il primo rimedio adottato dai provvedimenti volti ad un rapido ripristino della legalità penitenziaria, tramite un nuovo reclamo giurisdizionale può essere indirizzato

¹¹ (Cfr Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, a cura di L. Barone, G. Fidelbo, *i nuovi rimedi risarcitori previsti dall'art. 35-ter ord. pent. nelle prime applicazioni della giurisprudenza di merito*, reperibile su <https://www.penalecontemporaneo.it>)

dal magistrato di sorveglianza nei casi di «grave» pregiudizio dell'esercizio dei detenuti. Su di esso il magistrato non deve solo accertarsi e dichiarare la violazione del diritto — lasciandola così inalterata — ma deve trovare un modo di far cessare tale trasgressione¹².

Il secondo rimedio di natura compensativa del risarcimento del danno derivante dal pregiudizio subito dal detenuto per violazione dell'art.3 CEDU, si discute se tale reclamo dipenda dall'accertamento dell'«attualità» del pregiudizio posto in essere al momento della domanda al giudice competente. In merito a questo vi sono due orientamenti differenti;

- 1) La prima tesi si basa sul senso letterale del termine “attuale”; in particolare sostiene l'importanza dell' “attualità” del pregiudizio che la ritiene presupposto indispensabile dell'azione risarcitoria esercitabile dinanzi al magistrato di sorveglianza. Quindi, se la medesima tesi non è più attuale, l'azione risarcitoria andrebbe rivolta al giudice ordinario —in particolare — in base all'*art.2059 cod. civ.* Tale tesi va contro l'*Art. 3 Cost* perché questo sarebbe riservato solo a coloro i quali sono — attualmente — in quella condizione e quindi solo loro avrebbero diritto — oltre al risarcimento pecuniario — alla riduzione della pena.
- 2) La seconda tesi ritiene “attuale” quando il pregiudizio non è stato ancora risarcito. Su tale orientamento si basa la maggior parte della giurisprudenza¹³.

Su tale questione è intervenuta anche la Cassazione che - con sentenze opposte - mantiene aperto il dibattito tra le due tesi con l'auspicio - da parte della magistratura di sorveglianza - di un intervento normativo della Suprema Corte a Sezioni unite.

¹² (Cfr. P. Corvi, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto; il ripristino della legalità*, cit.)

¹³ (Cfr. G. Giostra, *Un pregiudizio “grave ed attuale”? a proposito delle prime applicazioni del nuovo art.35-ter ord. penati.*, cit)

Effetti della sentenza *Torreggiani* a livello internazionale

Gli effetti di tale sentenza hanno portato alla perdita di credibilità dello Stato italiano a livello europeo e tra i paesi aderenti alla CEDU. Il mancato rispetto dei diritti fondamentali hanno rivelato che il deperimento delle condizioni carcerarie costituisce una limitazione a qualsiasi processo di integrazione internazionale.

Le riforme sancite dallo Stato italiano sono state considerate in modo favorevole dal diritto internazionale, come lo dimostra la pronuncia del Tribunale federale della Confederazione svizzera del 12 maggio 2014¹⁴ il quale ha ritenuto che l'extradizione potesse essere concessa senza particolari oneri formali¹⁵.

Conclusioni

La conquista più grande a fronte di questa situazione è l'aver trasformato in un vero e proprio diritto la necessità che un detenuto possa essere trattato da «essere umano» in modo dignitoso rispettando i principi fondamentali della società, nel rispetto del proprio spazio vitale senza discostarsi dallo scopo primario del diritto penale italiano, ossia quello di rieducare e risocializzare il condannato.

Purtroppo, questi diritti - anche se riconosciuti in quanto tali - sono considerati i nuovi “diritti inascoltati” per mancanza di effettività. Per mutare questo pensiero risulta fondamentale individuare - nel nostro ordinamento - vere e proprie forme di tutela di tali diritti e un organo competente nella gestione di tale incarico.

L'Italia ha avuto un problema di sovraffollamento nelle proprie carceri dovuto al massiccio aumento dei detenuti stranieri, ormai sopra il 30% del totale. Nel 2009 si registra un numero

¹⁴ (Tribunale federale della Confederazione svizzera, 12 maggio 2014, Pres. Fonjallaz, DTF 1C_176/2014, in www.penalecontemporaneo.it, 4 novembre 2014)

¹⁵ (Cosi V. Manca, *ricadute della sentenza Torreggiani; i giudici svizzeri concedono l'extradizione, valutando positivamente gli sforzi compiuti dal legislatore*)

pari a 67000 detenuti, oggi circa 60.000. La soluzione? Lavoro e cultura dentro e fuori dal carcere; un detenuto che studia e lavora, acquisendo una formazione professionale e la consapevolezza di poter vivere legalmente, difficilmente incappa nella recidiva. Un ragazzo che studia e/o lavora con profitto difficilmente "finisce dentro": basta guardare le statistiche sui titoli di studio dei detenuti; il collegamento tra delinquenza e abbandono scolastico è immediato; dalle terre della camorra, tra Napoli e Caserta, proviene il 15% dei detenuti oggi in carcere. Dunque, bisogna trasformare le carceri da "scuole di perfezionamento criminale" in "officine sociali" dove recuperare individui per un ruolo utile nella società. È una ricetta di oltre 300 anni fa, nata nella Roma Pontificia, nel complesso di carceri e ospizi del San Michele a Roma a Porta Portese. E in questa direzione stanno lavorando uomini e donne di buona volontà dell'Amministrazione Penitenziaria ma anche tanti operatori esterni che vogliono dare dignità e onore all'istituzione forse più negletta del mondo: il carcere. Ecco perché sono in progetto istituti che somigliano sempre di più a cittadine, borghi, fattorie etc., per avvicinare la vita dei detenuti a quella quotidiana esterna e facilitarne il reinserimento nella società durante e dopo la pena, impresa non facile ma proprio per questo più affascinante. Inoltre, come sostiene anche la dottrina, bisognerebbe reagire al sovraffollamento delle carceri con l'inserimento di nuovi operatori penitenziari (comprensenti diverse categorie come polizia penitenziaria, educatori, psicologi) in modo tale da creare una proporzione adeguata tra operatori e numero di detenuti.

CRESCITA ECONOMICA E OCCUPAZIONE

Nell'ottica europea la crescita è un elemento chiave per la coesione e per la conservazione dell'Unione stessa. Già da anni ormai praticamente tutti i paesi europei viaggiano a ritmi di crescita economica a PIL positivo, chiaramente con frequenze diverse che variano da stato a stato.

Lo sviluppo e l'occupazione però, soprattutto negli stati del sud, procedono molto a rilento e nella popolazione comune non è percepita una sensazione di un miglioramento effettivo delle condizioni di vita.

Quali politiche adottare? Cosa dovrebbe fare l'Unione Europea per sostenere le imprese nella creazione di nuovi posti di lavoro?

Innanzitutto c'è da dire che per auspicarsi una seria politica europea a sostegno dello sviluppo economico bisogna creare una Europa politica più forte, in grado di offrire un serio aiuto fiscale alle imprese e che abbia la possibilità di interloquire con esse in modo efficace senza dimenticare le esigenze dei lavoratori rappresentati dai vari sindacati.

In modo pratico: abbassamento del cuneo fiscale, cioè del costo del lavoro, redistribuzione delle opportunità lavorative a vantaggio delle zone più svantaggiate attraverso la capacità di saper creare investimenti (non con banali misure di tipo assistenziale).

È fondamentale però, come si è già accennato, creare una vera politica Comunitaria e questo significa, in prospettiva, avere un parlamento Europeo più forte in grado di assumersi delle responsabilità che oggi appartengono ai singoli stati membri.

Un parlamento che sia in grado di proporre una riforma fiscale unica in tutta Europa in modo tale da creare equità sociale ma senza dimenticarsi delle diverse culture presente nel grande pentolone chiamato Europa.

L'unica risposta al populismo di oggi e alla politica da bar che vediamo in televisione e soprattutto nei social è proprio questa, una Europa vera che sia in grado di decidere davvero il futuro del suo popolo e che sia in grado di trascinarlo verso sempre una maggiore crescita economica.



POLITICA COMMERCIALE E CETA

Introduzione: *Gli accordi commerciali*

In una società nella quale il rendimento della globalizzazione appare ormai come una parola d'ordine, inquadrare le relazioni commerciali intraprese nell'ambito di approcci di tipo nazionale diviene un'esigenza se non, in via approssimativamente metaforica, una missione. A tal riguardo occorre premettere che la politica commerciale, intesa come l'insieme delle misure mirate a disciplinare gli scambi di merci e servizi con Paesi terzi¹⁶, si è allontanata sempre di più dai confini statuali, essendo concepita attualmente come una materia di esclusiva competenza dell'Unione Europea.

Si tratta di un processo il quale ritrova le sue origini nel Trattato di Roma¹⁷ per poi vedere il suo culmine negli artt. 3¹⁸ e 207¹⁹ TFUE i quali rispettivamente prevedono la competenza esclusiva in capo all'UE circa il perseguimento di politiche commerciali comuni nonché i principi ispiratori e le modalità da adottarsi relative alla loro attuazione.

In particolare la procedura accordata consente di individuare la Commissione Europea come la parte responsabile dei colloqui informali e delle successive negoziazioni mentre il Consiglio e il Parlamento Europeo svolgono una funzione di monitoraggio e di controllo.

Più dettagliatamente è il Consiglio che in fase preliminare dà l'autorizzazione ad avviare i negoziati così come ad apporre la firma una volta raggiunto l'accordo mentre è il Parlamento che può accettare o respingere un accordo non avendo però il potere di modificarlo.

¹⁶ *La politica commerciale e Accordi di Libero Scambio*

(<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/commercio-internazionale/politica-commerciale-internazionale/politica-commerciale-europea-e-accordi-fta>).

¹⁷ *Artt. 131-134* del Trattato costitutivo della Comunità europea (TCE) siglato a Roma il 25 marzo 1957.

¹⁸ *Art. 3, lt. e* del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>).

¹⁹ *Art. 207*(ex art. 133 del TCE) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>).

In questo quadro comunitariamente definito lo Stato Italiano mediante il Ministero dello Sviluppo Economico e più propriamente della Direzione Generale Politica Commerciale Internazionale partecipa assieme agli altri paesi alla programmazione di una strategia uniforme la quale sia rappresentativa dei diversi interessi e settori merceologici.

Tale tipologia di strategia si è tradotta in tempi più recenti nella sottoscrizione di una serie di accordi di libero scambio i quali mirano all'abbattimento dei dazi doganali attraverso la creazione di una zona di libero scambio relativa ad una serie di beni e prodotti negoziati preliminarmente.

A tale forma di trattato si richiama del resto il CETA²⁰, il quale ha costituito oggetto di una vivace disputa politica all'interno dei nostri confini nazionali stanti i pareri discrepanti nel volere o meno concedere la ratifica e conseguentemente la sua applicazione nell'ordinamento italiano.

II CETA

In prima battuta non osta tuttavia ricordare come il trattato di fatto sia già entrato in vigore.

Benché infatti sia stata scelta la forma del c.d. *mixed agreement*²¹ la quale prevede la ratifica da parte degli Stati Membri, muove in questa direzione l'Avviso²² della Commissione Europea del 16.09.2017 il quale concerne l'applicazione provvisoria dell'accordo commerciale *in attesa che siano espletate le procedure per la sua conclusione*.

²⁰ *Comprehensive Economic and Trade Agreement* siglato il 30 ottobre 2016 a Bruxelles.

²¹ *CETA as a "mixed" agreement*, 4-4.1, CETA: the EU-Canada free trade agreement, Number 7492, 20 July 2018, House of Commons Library (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7492/CBP-7492.pdf>).

²² *Notice concerning the provisional application of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part* ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505742836048&uri=CELEX:22017X0916\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505742836048&uri=CELEX:22017X0916(02))).

A questo riguardo ha generato non poche preoccupazioni l'annuncio italiano²³ di non dare seguito all'approvazione definitiva da parte del Parlamento dato il rischio di destabilizzare gli equilibri del mercato interno e di giocare conseguentemente un assist a favore della globalizzazione.

Tesi probante propugnata dai detrattori sarebbe quella per la quale l'intesa tenderebbe a tutelare soltanto 143 delle indicazioni geografiche preconfezionate lasciando nello stesso tempo indietro una serie di prodotti agroalimentari potenzialmente esponibili alla contraffazione.

Vero è che in questo caso l'accordo pur non prevedendo restrizioni per le imprese canadesi che si ispirano a denominazioni protette vieta che tali tipologie di articoli vengano associati ad elementi di *italian sounding*, rendendo così più difficoltosa la possibilità per il consumatore di farsi trarre inganno.

Altro nodo da sciogliere è quello che si fa portavoce del messaggio per cui i nuovi prodotti non sarebbero vincolati al rispetto dei controlli sanitari e perciò teoricamente dannosi per la salute dei cittadini italiani ed europei.

Anche da questo punto di vista è necessario al contrario precisare che il trattato stipulato non solo non ha eliminato le misure preventive di cui la comunità si è dotata nel corso degli anni ma ha riconosciuto anche espressamente il principio di equivalenza contenuto nel *capo 5, art.5.6, par.1* in base al quale *la parte importatrice accetta l'equivalenza delle misure SPS adottate dalla parte esportatrice se quest'ultima dimostra in modo obiettivo alla parte importatrice che le proprie misure raggiungono il livello appropriato di protezione sanitaria e fitosanitaria della parte importatrice.*

²³ *Ceta: cos'è l'accordo Ue-Canada e perché sta facendo discutere*, Quotidiano *Il Sole 24 ore*, 13/07/2018 (<https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-07-13/il-ceta-cos-e-l-accordo-ue-canada-e-perche-sta-facendo-discutere-165151.shtml?uuid=AEu3XZL>).

Occorre parimenti aver presente, non certo per sminuire l'argomento ma per amplificare il raggio di portata del CETA, che il settore agroalimentare rappresenta soltanto una piccola parte dell'accordo il quale introduce uno spettro di vantaggi esplicabili in una maggiore facilità per le imprese europee (o viceversa) di raggiungere territorio transatlantici nonché un'apertura significativa la quale, senza prefigurare una libertà assoluta di movimento delle persone, configurerebbe un accesso più semplificato allo scambio di professioni da una nazione all'altra.

Dati alla mano, il CETA pur nella sua applicazione provvisoria, sembrerebbe confermare le aspettative di cui si era presupposto. Ad un anno della sua entrata in vigore l'export italiano²⁴ verso il Canada è cresciuto del +10.4 %: nel particolare è di \$1,892 mld CAD il valore di esportazioni canadesi in Italia da gennaio a luglio 2018 mentre nello stesso termine è di \$ 3,858 mld CAD il valore totale delle importazioni canadesi dall'Italia con una bilancia commerciale in attivo a favore del nostro paese.

In questo senso potrebbe rivelarsi una strada in salita quella per il Governo in carica di tentare di bloccare un accordo su cui, a opinione dello scrivente, l'unico aspetto controverso sarebbe riscontrabile nell'istituzione di un sistema giudiziario, peraltro esclusa al momento stante lo *status* di provvisorietà, per la protezione degli investimenti.

La clausola ISDS contenuta nel *capo 8, sezione f, artt.8.18 e ss.* prevede infatti la creazione di un Tribunale allo scopo di dirimere gli eventuali conflitti sorti all'interno del CETA.

Si ricorrerebbe insomma ad una giurisdizione speciale le cui finalità pratiche al momento non appaiono completamente chiare e che solo se investite di criteri di trasparenza e di oggettività nonché di un efficace meccanismo di appello metterebbero al riparo l'instaurazione di una

²⁴ *Un anno di CETA: i vantaggi per l'Italia e i timori smentiti*, Centro Studi Italia Canada, 21 Settembre 2018 (http://www.centrostudi-italiacanada.it/articles/one_year_of_ceta_the_advantages_for_italy_and_the_dispelled_misgivings-108/).

giustizia a carattere privato la quale finirebbe per sottrarsi dal rispetto degli stessi diritti fondamentali posti a tutela degli ordinamenti statali ed internazionali.

È evidente che sul punto occorrerà attendere la pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione Europea la quale è stata interpellata dal Belgio circa la compatibilità della stessa per la risoluzione delle dispute sugli investimenti (*Ics*) con il diritto comunitario.

Solo li allora si potrà appurare se il progetto CETA viaggerà su un binario morto oppure sarà il trampolino di lancio per nuovi possibili scenari.



SETTORI STRATEGICI DI INVESTIMENTO

Le priorità Europee a livello strategico sul medio e lungo termine sono collegate principalmente a due quanto mai pressanti realtà storiche e globali: la finitezza delle risorse a disposizione e la sempre maggiore spinta demografica dai paesi in via di sviluppo.

C'è ovviamente una relazione diretta fra l'affermazione del modello consumista e il depauperamento delle riserve di energia e materie prime, che si fa ancora più stringente se coniugata all'attuale ritmo di crescita demografica. In particolare, saranno affrontati i discorsi circa Africa ed Energia e Risorse.

Africa

È opinione comune che per risolvere la situazione in Africa sia necessario operare direttamente e con decisione sulle cause del sottosviluppo della regione subsahariana, terra di provenienza della maggior parte dei profughi che trovano apparente rifugio in Europa. Un cosiddetto 'Piano Marshall per l'Africa' è una proposta già invocata a più riprese da esponenti di tutto lo spettro politico italiano ed Europeo, da Tajani alla Merkel, da Renzi a Salvini.

Alcuni importanti passi sono già stati compiuti in questa direzione, come l'istituzione dello European Fund for a Sustainable Development previsto dall'External Investment Plan approvato dall'Unione Europea, oppure il fondo fiduciario de La Valletta incluso nel Migration Compact del governo Renzi.

Nulla in confronto ai giganteschi investimenti infrastrutturali e di sviluppo (come ad esempio l' Africa Growing Together Fund) portati avanti dalla Cina negli ultimi due decenni e destinati a moltiplicarsi esponenzialmente in vista del macro progetto denominato 'One Belt One Road'. Questo progetto prevede un massiccio impiego di capitali in Africa Orientale, con lo scopo di adattare la regione agli scopi di espansione commerciale della Repubblica Popolare, dotandola

di approdi e infrastrutture che favoriscano il trasporto e la circolazione di persone e merci. Ingaggio commerciale a cui non ha tardato a seguire una massiccia presenza militare a tutela degli investimenti e dei partner commerciali.

Energia e risorse

Il settore energetico è giustamente considerato di fondamentale importanza fra gli altri settori strategici, in quanto rappresenta il presupposto da cui consegue il funzionamento dell'industria, dei trasporti e di buona parte dei beni di consumo e dei servizi tipici di una società moderna e volta al progresso.

Inoltre, al settore energetico sono correlate un ampio numero di tematiche di un certo rilievo come ad esempio l'inquinamento, il variare dei prezzi e le relazioni tra paesi produttori e paesi importatori.

Proprio per queste ragioni si è guadagnato il ruolo di strumento geopolitico per eccellenza, come l'evidenza storica ci conferma quotidianamente.

Ad oggi è chiara la necessità di fare i conti con la realtà e portare in atto una transizione energetica che trasformi l'attuale regime di carburanti fossili in un regime di energie rinnovabili con un basso impatto sull'ambiente, similmente andrebbe affrontato il discorso dell'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali. E' dunque impellente il bisogno di approfondire e implementare le nozioni di Green Economy, Share Economy ed Economia Circolare, modelli di sviluppo sostenibile teorizzati negli ultimi decenni.

Possiamo trovare delle formulazioni ufficiali di questi intenti nei Sustainable Development Goals promossi dall'ONU, in particolare gli obiettivi 7 (Affordable and clean energy - Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni) e 12 (Responsible consumption and production - Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo).

3. Qui si intendono indicare dei possibili settori per i quali una serie di consistenti investimenti pubblici e privati potrebbe garantire un futuro rilancio della leadership politica europea in un contesto globalizzato.

Per quanto riguarda la spinta demografica il focus sarà sull'attuale situazione dell'Africa e sulle relative questioni di Sicurezza e Crescita.

Per la sezione dedicata a Energia e Risorse l'attenzione andrà su temi quali l'Autonomia, la Sostenibilità e l'Efficienza.



PUNTI FERMI NEGLI ACCORDI MULTILATERALI

Accordi commerciali: dazi = rallentamento dell'economia

L'Italia è un paese economicamente forte, sostenibile soprattutto a livello di investimento e vivamente intenzionato a stringere nuovi accordi con i vecchi e i nuovi Stati dell'Unione Europea e il resto del mondo per favorire maggiormente lo sviluppo economico nazionale e così da poter risolvere problemi di elevata rilevanza.

Favorire scambi semplici senza restrizioni di alcun genere è uno degli aspetti che il nuovo Governo deve mettere in primo piano visto che non sono nuovi i decreti commerciali, conosciuti oramai come dazi, emanati dal Presidente degli Stati Uniti d'America Donald John Trump e delle recenti lotte commerciali contro i paesi europei e la Cina, definita dallo stesso presidente come "un paese cattivo con un economia fasulla", che si sta prolungando ulteriormente.

I dazi, come già detto, sono tasse doganali che vengono imposte a merci di scambio globale come metallo, acciaio, beni di consumo, materie prime e anche veicoli importanti.

In risposta ai dazi USA l'Unione Europea ha a sua volta stabilito uguali tasse doganali che hanno e stanno mettendo tutt'ora in difficoltà molte aziende americane come la famosissima azienda di moto Harley Davidson i cui vertici amministrativi hanno deciso di spostare la produzione in Messico e molte aziende USA che utilizzano metalli importanti al di fuori dell'America sono state costrette a chiudere a causa di un aumento sui materiali.

Il 25 luglio 2018 il Presidente Trump aveva siglato una tregua commerciale con il Presidente della Commissione UE , Jean-Claude Juncker , lasciando intendere che si procedesse verso l'obiettivo "zero dazi, zero barriere e zero sussidi su prodotti industriali non automobilisti".

Purtroppo tale idea è sfumata quando lo stesso Presidente repubblicano, alla proposta della commissaria per il Commercio Cecilia Malmstrom, ha espresso parere negativo, dichiarando in aggiunta che la rimozione dei dazi favorirebbe solo l'UE.

Durante la campagna di metà mandato Trump ha addirittura minacciato di alzare i dazi al 25% sulle auto e i componenti per assemblarle.

Stati come Argentina e Turchia stanno attraversando un periodo burrascoso in campo azionario visto che in questi giorni le borse azionarie stanno registrando quote azionarie bassissime, tanto che la Turchia ha annunciato manovre contro i dazi imposti.

Uno dei motivi per cui Donald Trump ha istituito queste nuove tasse globali è molto riconducibile ad una possibile riduzione del debito USA che ha raggiunto soglia 21,3 trilioni di dollari (a confronto il debito italiano è quasi inesistente). Aumentando il prezzo dell'acciaio e dell'alluminio con l'introduzione dei dazi, i cittadini statunitensi sarebbero invogliati a un maggiore consumo di acciaio e altre materie indispensabili prodotte in America così da innescare un processo di sviluppo economico maggiore.

L'Italia fa parte dell'Unione Europea, perciò è suo dovere ed interesse convenire con gli altri Stati Membri su misure precise e utili per risolvere il problema dei dazi.

Sviluppare la propria economia è ciò che ogni Paese dovrebbe fare, ma senza *sfavorire* quella degli altri Stati. L'Europa deve intervenire tempestivamente su un nuovo piano di dialogo e non andare direttamente all'attacco portando ancora più instabilità, come si è verificato con i nuovi dazi USA-CHINA di oltre 200 miliardi di dollari.

Accordi sul piano immigrazione: “ Il cimitero dei viaggiatori”

Da troppi anni persiste il problema dell’immigrazione irregolare, dei continui sbarchi di profughi e sale il numero eccessivo di morti nel Mediterraneo, diventato un vero e proprio cimitero:”Sepulcretum Nostrum”.

All’inizio non furono attuati piani o manovre contro gli innumerevoli sbarchi finché il Governo Gentiloni instaurò nuovi accordi con le ONG riducendo in modo radicale gli sbarchi del 30% nel 2016 mentre i migranti sbarcati in Italia nel 2018 sono circa 20.000. Si tratta del dato più basso da cinque anni. Il calo è del 79,8 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

Nel 2018 sono sbarcati più migranti in Spagna: 28.600, circa il 40 per cento più che in Italia.

Un punto fondamentale sulla gestione immigrazione è la revisione dell’accordo di Dublino, il quale stabilisce i modi della ripartizione degli immigrati nell’EU .

Paesi come l’Austria non posso permettersi di chiudere le proprie frontiere e tanto meno andare contro patti e accordi stabiliti dall’Europa.

GEOPOLITICA E STATI UNITI D'EUROPA

La macroregione europea, classificabile come sub-continente dal punto di vista geografico, presenta delle innegabili caratteristiche storiche, culturali e sociologiche che la rendono un'entità interna, ma nettamente distinta, al grande continente eurasiatico. Nei secoli il baricentro della regione ha subito varie fasi di riassetamento: inizialmente a trazione mediterranea, esisteva un piccolo mondo in cui spostarsi via mare era più conveniente e veloce che spostarsi via terra e le rotte marittime mettevano in comunicazione le nascenti società occidentali con quelle più avanzate e raffinate del nord africa e medio oriente. Nel giro di qualche secolo fiorirono e sfiorirono le più spettacolari civiltà che la storia abbia conosciuto. Alcune di queste plasmarono buona parte delle nozioni che oggi riconosciamo come principi fondanti della civilizzazione occidentale. La democrazia, il diritto, l'amore per il prossimo. Sono tutti costrutti che hanno visto la loro formulazione originale sulle sponde di questo mare. La storia e le sue dinamiche hanno progressivamente portato il baricentro a spostarsi verso nord e verso l'entroterra, in risposta a mutamenti nella struttura sociale e demografica della macroregione. Durante tutto questo tempo è stato attraversato un processo di reciproco riconoscimento tra i popoli che la abitano e periodicamente si è manifestato un tentativo di portare questi popoli simili sotto la stessa corona. Fino ad oggi si sono registrati una serie di fallimenti ed effimeri successi che pur nella loro inconcludenza hanno rinsaldato e contribuito a definire l'utopia dell'Europa Unita. Attualmente il subcontinente soffre una eccessiva vocazione atlantica, come credendo di essere un'isola libera di salpare verso ovest e dimenticarsi della sua natura eurasiatica e mediterranea. Questa vocazione è in parte dovuta ai forti legami culturali, politici ed economici con il versante nord americano dell'oceano e si riflette in un atteggiamento di

generale disinteresse per lo sviluppo delle aree limitrofe e l'approfondimento dei rapporti con i vicini.

Il Mediterraneo

Per sviluppare meglio quanto già accennato, si offre una sintesi di un capitolo illuminante del manuale "Estetica del diritto" di D. Cananzi al quale aderiamo completamente:

Nei secoli, l'Europa si è sempre contraddistinta per la sua identità, un'identità di mare, di influenze sociali, di incontri tra usi e costumi. Non servirebbe nemmeno specificare che il punto centrale di tale identità era il Mediterraneo, da sempre mare di scambi culturali. Ad un certo punto della storia, però, il Mediterraneo è diventato semplice linea di confine tra amici e nemici. L'Europa degli Stati è un mondo che parte dalla terra, dal principio di occupazione, e non è un caso che in Inghilterra si sia affermata la Brexit. Abbiamo dunque un compito molto importante e allo stesso tempo complicato: dobbiamo innanzitutto ripartire dal motto dell'UE, "unita nella diversità", e capire che se l'identità si basa sulle differenze e sulle specificazioni, vi deve essere una mediterraneità che differenzi e specifichi. È necessario, allora, porre l'Europa, un'Europa sull'orlo del fallimento, tra due concetti collegati, che sono appunto "Mediterraneo" e "identità". L'Europa ha dimenticato che la sua è una storia di dialoghi, di incontro non tra uguali ma tra diversi. Bisogna pensare, dunque, ad un'Europa nuova, un'Europa che accantoni il modello nordico e riparta dal sud. Ma ciò comporta che anche il sud debba riscoprire la sua autonomia, la sua intelligenza geopolitica. In questo contesto anche l'economia diventa scambio, aiuto, collaborazione e non conflitto. Un'Europa migliore si avrà solo qualora si meditasse un'alternativa mediterranea, un'alternativa che porterebbe non alla negoziazione, che non assume altro ruolo se non quello di imposizione, bensì all'argomentazione, dove "argomentare" significa confrontare le proprie esigenze con quelle altrui, significa sforzarsi di ascoltare l'altro, di avvertire le sue esigenze. Questa è l'identità accogliente, l'interculturale e la

vera base dalla quale ripartire.

Un'iniziativa a tal riguardo fu intrapresa già con il Processo di Barcellona nel 1995, il c.d. Partenariato euromediterraneo, un progetto di spostamento del baricentro a sud del Mar Mediterraneo con il tentativo di intraprendere un dialogo con i paesi oltremare. Ancora oggi, purtroppo, si tratta di un progetto bloccato dal quale, però, bisogna ripartire.

Di seguito sono indicati gli obiettivi, così come esplicitati nella Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale euromediterranea di Barcellona, dai quali bisogna senza dubbio ripartire:

Il partenariato politico e di sicurezza

Il primo obiettivo del partenariato mira a favorire la nascita di uno spazio comune di pace e di stabilità del Mediterraneo. Un obiettivo che deve essere raggiunto grazie al dialogo politico multilaterale, a complemento dei dialoghi bilaterali previsti ai sensi degli accordi euromediterranei di associazione. I partner si impegnano a:

- rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, attraverso l'applicazione dei principi della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale, nonché a scambiare informazioni in questi settori;
- rispettare i principi dello Stato di diritto e della democrazia, riconoscendo il diritto di ciascun partecipante di scegliere e sviluppare liberamente il suo sistema politico, socioculturale, economico e giudiziario;
- rispettare la sovranità degli Stati, l'uguaglianza di diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione;
- rispettare l'integrità territoriale, il principio di non intervento negli affari interni e la composizione pacifica delle controversie;

- combattere il terrorismo, la criminalità organizzata e il traffico di droga;
- promuovere la sicurezza regionale, eliminare le armi di distruzione di massa, aderire ai regimi di non proliferazione nucleare sia internazionali che regionali, nonché agli accordi sul disarmo e sul controllo degli armamenti.

I partecipanti sostengono una composizione giusta, globale e sostenibile delle controversie in Medio Oriente, basata precipuamente sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il partenariato economico e finanziario

Lo sviluppo socioeconomico sostenibile ed equilibrato dei PTM deve portare alla creazione di una zona di prosperità condivisa nel Mediterraneo.

Le riforme devono permettere di instaurare una zona di libero scambio (ZLS) che deve tradursi con la progressiva eliminazione degli ostacoli doganali (tariffari e non tariffari) agli scambi commerciali dei prodotti manufatti. I partner prevedono altresì una liberalizzazione progressiva degli scambi dei prodotti agricoli e dei servizi.

La realizzazione della ZLS euromediterranea è disciplinata dagli accordi euromediterranei di associazione e dagli accordi di libero scambio tra i PTM. Tali accordi sono conclusi nel rispetto delle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio;

I partner definiscono alcune priorità per facilitare l'attuazione della ZLS:

- adottare un sistema doganale di cumulo dell'origine delle merci, adattare le regole della concorrenza, di certificazione degli operatori economici e di protezione dei diritti di proprietà intellettuale;
- sviluppare l'economia di mercato, il settore privato, il trasferimento di tecnologie e l'integrazione economica dei PTM;

- ammodernare le strutture economiche e sociali, e incoraggiare i programmi a favore delle popolazioni più povere;
- favorire il libero scambio, armonizzare le regole e le procedure doganali, eliminare gli ostacoli tecnici ingiustificati nello scambio dei prodotti agricoli.

Inoltre la cooperazione economica intrapresa dai partner mira a:

- favorire gli investimenti e il risparmio privato, compresi gli investimenti esteri diretti;
- incoraggiare la cooperazione regionale tra i PTM;
- creare un ambiente favorevole all'industria e alle piccole e medie imprese (PMI);
- raggiungere una gestione sostenibile dell'ambiente, dell'energia, delle risorse naturali e delle risorse ittiche;
- promuovere il ruolo della donna nell'economia;
- ammodernare l'agricoltura.

I partner devono inoltre stabilire delle priorità di cooperazione per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e l'ammodernamento delle telecomunicazioni.

Infine, i partner devono rafforzare la loro cooperazione finanziaria e l'UE deve aumentare la sua assistenza finanziaria in particolare attraverso la Banca europea per gli investimenti (BEI).

Il partenariato sociale, culturale e umano

I partner cooperano al fine di sviluppare le risorse umane, favorire la comprensione tra le culture e gli scambi tra le società civili.

In tale ottica, la dichiarazione di Barcellona e il suo programma di lavoro pongono l'accento su:

- l'importanza del dialogo interculturale e interreligioso;

- l'importanza del ruolo dei mezzi di comunicazione di massa ai fini della conoscenza e della comprensione reciproca tra culture;
- gli scambi culturali, la conoscenza di altre lingue, l'attuazione di programmi educativi e culturali rispettosi delle identità culturali;
- l'importanza del settore sanitario e dello sviluppo sociale e il rispetto dei diritti sociali fondamentali;
- il coinvolgimento della società civile nel partenariato euromediterraneo e il rafforzamento della cooperazione fra autorità regionali e locali;
- la lotta contro l'immigrazione clandestina, il terrorismo, al traffico di droga, alla criminalità internazionale e alla corruzione.

Conclusioni

In un contesto di nuove super-potenze e di fronte alla crescente ambiguità nei rapporti con l'alleato americano si afferma la necessità di compiere un ulteriore passo verso l'integrazione e la fratellanza degli Stati Membri. La base attuale fornita dalle istituzioni comunitarie è un ottimo punto di partenza al fine di approfondire e implementare quel processo che dovrebbe infine portare alla fondazione degli Stati Uniti d'Europa. Un'entità che avrà il delicato compito di coniugare il rispetto per la storia e le tradizioni delle singole nazioni, all'interno, e il bisogno concreto di proiettare un'immagine solida e coesa, all'esterno. Proprio la varietà di modelli e approcci derivanti da altrettante esperienze culturali sarebbe un punto di forza strategico in relazione alla domanda di flessibilità e adattabilità posta dall'ambiente internazionale. Varietà che si dimostrerebbe vincente solo se presentata all'interno di una cornice di riferimento unificata, coerente e capace di interpretare al meglio gli interessi comunitari,

piuttosto che agendo disordinatamente in preda a una poco saggia foga da competizione. Ciò sarà possibile quando gli Stati Membri si riconosceranno in quanto ingranaggi dello stesso meccanismo invece che meccanismi indipendenti e isolati. Il contesto geopolitico richiama l'Europa alle sue responsabilità di subcontinente: una Russia sempre in agguato, una Cina in continua espansione, un'India che cresce, un Medio Oriente instabile e un Caucaso appena sopito. Senza parlare della questione demografica in Africa. Tutti questi fattori potrebbero contribuire a un rapido declino della residua influenza esercitata dai singoli Stati Membri, spesso retaggio di epoca coloniale piuttosto che basata sul prestigio o la sana diplomazia. Al contrario, proprio in virtù della sua insita varietà e molteplicità l'Europa dovrebbe farsi portabandiera dello scambio, della tolleranza e della comunione tra popoli diversi. La strada per una rinnovata leadership europea a livello globale passa dal riconoscimento delle sue genti in una dimensione superiore e dalla riscoperta di un ruolo guida nel suo continente e nel suo mare.

L'ITALIA E IL MEDITERRANEO

Strategico è per l'Italia assumere un ruolo principale nello scacchiere mediterraneo. I dati dell'Osservatorio economico del Ministero dello Sviluppo economico relativi all'anno 2017 indicano, escludendo i paesi dell'UE, un export nell'area mediterranea del 20,2% del totale dell'export italiano, a fronte di un 19,8% di importazioni. Merita menzione la presenza delle nostre industrie energetiche e infrastrutturali sia in Africa Settentrionale che in Medio Oriente, com'anche la presenza militare italiana in tali regioni. L'Italia, dunque, deve divenire l'ago della bilancia della regione, il suo fulcro economico e politico, forte della sua posizione privilegiata e dell'appoggio dell'Unione Europea.

L'Unione Europea nel suo complesso rappresenta il 55,6% dell'export italiano e il 60,1% dell'import. In particolare considerando i tre grandi Paesi dell'area mediterranea (Francia, Spagna e Grecia) si rilevano esportazioni per il 16,4% del totale, e il 14,5% di importazioni. Fondamentale sarà dunque incrementare i rapporti con queste nazioni, anche attraverso patti bilaterali, in previsione di una maggiore integrazione europea. In tal senso si può prendere ad esempio l'iniziativa del governo Gentiloni, che in seguito non trovò applicazione, di firmare con la Francia un trattato di più stringente collaborazione e integrazione dei due sistemi-Paese, denominato ufficiosamente Trattato del Quirinale. Esso prevedeva una cooperazione tra i due Paesi firmatari in settori quali l'economia, l'industria, ma anche l'istruzione. In particolar modo, esso permetterebbe di oltrepassare la logica competitiva tra le nostre Nazioni (rispettivamente la terza e la seconda economie europee) in un'ottica di crescita armonica e sinergia politica, anche negli affari esteri.

La penisola balcanica, da sempre oggetto di conflitti, vive in questo momento una tregua che deve trovare compimento nell'ingresso degli Stati di questa regione nell'Unione Europea. La situazione degli stessi è differente, tra Paesi già nell'Unione, candidati o con un percorso già intrapreso in quest'ottica. Sebbene vi siano perplessità di carattere economico, essi

rappresentano i nostri vicini più prossimi e i legami dell'Italia con queste nazioni affondano le radici nella storia e nella contemporaneità. L'ingresso nell'UE dell'intera penisola porterebbe a notevoli vantaggi da ambo le parti.

Maghreb

L'Unione del Maghreb Arabo, fondata nel 1989 dai cinque Paesi della regione (Libia, Tunisia, Algeria, Marocco e Mauritania), si pose come obiettivo l'istituzione di un'area di libero scambio tra i paesi firmatari; sebbene incompiuta, essa rimane potenzialmente il miglior interlocutore per l'Italia (nel 2017 lo scambio commerciale con questi paesi raggiunge i 25miliardi di euro circa).

Spingendo per una distensione delle relazioni tra questi paesi e l'applicazione dei trattati da essi sottoscritti, si potrebbe da un lato ottenere una piena assicurazione della pacificazione della regione, dall'altro un importante partner commerciale. L'operato italiano andrebbe indirizzato verso un avvicinamento tra le due Unioni, istituendo trattati su larga scala similmente a quelli già istituiti con Canada e Giappone, con maggiori scambi commerciali e opportunità per le imprese italiane ed europee; e il superamento, inoltre, delle ostilità francesi nell'area in un'ottica europea.

Necessaria a tal fine è la risoluzione della crisi libica, senza la quale, evidentemente, non è possibile stipulare alcun accordo stabile.

Mediterraneo orientale

Il Mediterraneo orientale rappresenta lo scenario più ostico ove intervenire: le relazioni del nostro Paese con l'Egitto sono rese difficili dal delitto di Giulio Regeni, sebbene le nostre industrie operino ancora in territorio egiziano; il Medio Oriente è in una situazione critica, con la questione israelo-palestinese e la guerra in Siria; l'avamposto europeo nella regione, Cipro, è uno dei confini più significativi dell'UE, una questione irrisolta e un'isola spaccata in due; la

Turchia vive una fase di involuzione democratica e crisi economica. In questo contesto, ancor più che negli altri, l'Italia deve essere audace, premendo per una politica di normalizzazione operata dalla mediazione dell'Unione Europea tra le parti in causa. Ciò dovrà avvenire appoggiando economicamente e diplomaticamente i paesi democratici e dove vige lo stato di diritto, ponendo la libertà dei popoli come discrimine principale della sua azione nel territorio. Seguendo tale logica spingere per la risoluzione della questione cipriota con la proclamazione di una Cipro indipendente dal gioco turco. Conseguentemente, porre fine alle relazioni con la Turchia in termini di immigrazione, in quanto le democrazie europee non possono ridursi a finanziare la loro negazione, ovvero un regime dittatoriale, per mera debolezza politica.



RAPPORTO DELL'ITALIA CON LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Analisi

L'Italia, a seguito dei sanguinosi conflitti mondiali, ha ricercato, insieme a molti altri Paesi, una posizione all'interno del panorama internazionale che potesse garantirle la pace a quel punto tanto auspicata.

Dall'inizio della propria storia, la Repubblica italiana ha focalizzato i propri rapporti internazionali nei confronti di tre importanti organizzazioni internazionali: UE, ONU e NATO.

L'adesione all'ONU, la cui rilevanza è riconosciuta anche mediante l'art. 11 della nostra Carta Costituzionale, si presenta come il primo mezzo per il raggiungimento di questo obiettivo, tuttavia l'efficacia sostanziale delle sue azioni si scontra spesso con problemi organizzativi dell'istituzione stessa, la cui impostazione mal si adatta ai rilevanti cambiamenti geopolitici odierni e potrebbe creare una vera e propria situazione di stallo, dalla quale diviene complicato venir fuori.

Poi la NATO, organizzazione "del patto Atlantico" originatasi a difesa di un blocco che oggi, a seguito delle ambigue posizioni americane, non trova un proprio effettivo campo d'azione.

L'Italia che ruolo può assumere in uno scenario di questo genere? E soprattutto

Proposte di riforma

Andiamo adesso ad analizzare queste problematiche a cui si è fatto cenno.

L'ONU nel 1945 nasce prefiggendosi determinati obiettivi, oggi sanciti agli articoli 1 e 2 dello Statuto delle Nazioni Unite:

1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale;
2. Promuovere la soluzione delle controversie internazionali e risolvere pacificamente le situazioni che potrebbero portare ad una rottura della pace;

3. Sviluppare le relazioni amichevoli tra le nazioni sulla base del rispetto del principio di uguaglianza tra gli Stati e l'autodeterminazione dei popoli;
4. Promuovere la cooperazione economica e sociale;
5. Promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali a vantaggio di tutti gli individui;
6. Promuovere il disarmo e la disciplina degli armamenti;
7. Promuovere il rispetto per il diritto internazionale ed incoraggiarne lo sviluppo progressivo e la sua codificazione.

A questi obiettivi si sono vincolati ben 193 Paesi tra cui l'Italia. Tuttavia, a seguito di un'impostazione organizzativa particolarmente macchinosa, risulta complesso riuscire di fatto a raggiungerli.

Ruolo predominante all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è affidato al Consiglio di Sicurezza, organo composto da 15 paesi di cui 5 permanenti e gli altri 10 eletti ogni due anni all'interno dell'assemblea a rotazione. Il Consiglio di sicurezza è sempre in funzione e ha il compito di adottare tutti i provvedimenti per mantenere pace e sicurezza internazionale e deve intervenire per evitare che i contrasti fra i Paesi degenerino in conflitti e, in caso di guerra, fare tutto il possibile per ristabilire la pace.

Ma qui si pone il problema: le decisioni del Consiglio di sicurezza sono approvate se ottengono il voto favorevole della maggioranza dei componenti, compreso quello di tutti i membri permanenti. Ogni membro permanente ha il diritto di veto, cioè la possibilità di impedire l'adozione di un provvedimento, anche contro il parere degli altri 14 membri.

Accade, dunque, che i 5 membri permanenti assumono un ruolo predominante rispetto agli altri Paesi. Con il veto di uno solo di essi, le decisioni del Consiglio non andranno mai in porto. Ed è molto rilevante sottolineare chi sono questi 5 membri permanenti: Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti. Essi corrispondono, difatti, ai rispettivi vincitori del secondo

conflitto mondiale. E da questa posizione di “supremazia” decisionale vengono, dunque, esclusi Stati allora considerati “nemici” ma che dal 45 in poi hanno acquisito delle posizioni di rilevante importanza politico- economica: Italia, Germania e Giappone, ad esempio.

Come si può pensare, insomma, di poter raggiungere concreti obiettivi di pace, se poi questo processo può difatti essere bloccato da veti derivanti da Stati permanenti, i quali potrebbero essere mossi da interessi meramente “individuali” nel non portare avanti una determinata politica, seppur approvata da tutti i restanti stati componenti dell’Organizzazione? Un siffatto sistema non si presenta come pienamente democratico, e può dar vita ad uno status di stallo, dal quale è difficile fuoriuscire (si veda ad esempio la Guerra Fredda, durante la quale l’Organizzazione delle Nazioni Unite non ha potuto assumere alcun ruolo rilevante).

Risulta necessario, dunque, modificare questo sistema ed affidare all’Assemblea (difatti unico organo rappresentante degli interi Paesi membri) un potere di maggiore rilevanza.

Ed anche la Corte di Giustizia internazionale, in questo scenario, dovrebbe aver riconosciuta la possibilità di perseguire il suo scopo di tutela della legalità dell’ordinamento internazionale senza ostacoli.

Ma per far in modo che, nel caso specifico, l’Italia raggiunga un ruolo notevole all’interno di questo sistema, appare necessario che essa trovi in primis una connotazione forte all’interno dell’Unione Europea. L’Italia da sola, infatti, non ha il peso politico ed economico che invece potrebbe assumere l’Unione, la quale potrebbe presentarsi all’interno delle varie vicende internazionali come un’entità di pari livello alle altre potenze mondiali. Si dovrebbe trovare unità, in particolar modo, sotto il profilo della difesa unica comune.

In questo progetto di riforma è necessaria poi un’ulteriore riflessione circa il ruolo della NATO. Qual è il ruolo di questo organo oggi?

Originatosi nel 1949, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord rispondeva all'esigenza degli Stati occidentali di allearsi per mettere a fattor comune i propri dispositivi di difesa, per reagire unilateralmente ad un eventuale attacco dell'allora Unione Sovietica.

Sebbene all'indomani dell'11 settembre si abbia voluto assegnare all'organo una connotazione diversa, configurandola come organizzazione mondiale principale per la lotta effettiva al terrorismo internazionale, in realtà esso mantiene ancora i caratteri peculiari che erano presenti alla sua nascita.

La presenza al suo interno di una cerchia ristretta di Stati, fa di fatto pensare che sia difficile raggiungere una risoluzione comune dei conflitti, anche perché difatti questo compito potrebbe essere svolto in maniera decisamente più esaustiva dall'ONU.

E poi, considerata la situazione odierna degli Stati Uniti, i quali sembrano con Trump sempre più avvicinarsi alla Russia di quanto non lo facciano con gli Stati Europei, trova ancora ragione di esistere un'alleanza di questo genere?

La soluzione a cui si giunge, a seguito di riflessioni di questo tipo, sembra essere quella secondo cui per garantire all'Italia un ruolo di maggiore spessore, è necessario che essa confluisca il suo potere e le sue basi militari non più in questa alleanza ormai non più realistica, quanto piuttosto all'interno dell'UE per la creazione di una vera difesa unica.

Questa appare la strada più giusta da imboccare: partire dall'UE, parlare con una sola voce, per poi porre le basi per una riflessione circa eventuali positive modifiche da apportare all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Cosicché da raggiungere effettivamente gli auspicati obiettivi di democrazia, pace e stabilità.

EUROBOND e FONDO ASSICURATIVO EUROPEO

Una riforma di *risk-sharing*²⁵ del MES²⁶

L'obiettivo di questo lavoro è la proposta di una riforma dell'architettura dell'Eurozona, attraverso un meccanismo di *risk sharing* volto al raggiungimento, nel lungo termine, della **mutualizzazione** del debito pubblico degli SSMM. Il MES dovrebbe assurgere a ruolo di **garante** dei debiti pubblici degli SSMM. Questo per far sì che nasca un **unico debito pubblico federale**, che andrebbe a vantaggio sia degli SSMM centrali che di quelli periferici.

Infatti, in cambio della garanzia per il loro debito pubblico, gli Stati "a rischio" dovrebbero abbandonare la possibilità di rinominare il loro debito nazionale, e parallelamente dovrebbero **pagare al MSE il corrispondente prezzo di mercato della garanzia**. Una tale prospettiva sarebbe coordinata e implementata dall'**UE**. Dopo un periodo di transizione, la proposta di un **Fondo Assicurativo** contribuirebbe ad una unione monetaria molto più resiliente, assieme a una **politica fiscale europea** e a un debito unico.

In maniera aperta e chiara sin dal principio, questa riforma presuppone un *consensus* politico a livello di UE per **rivedere la regola del *no bail-out***²⁷ contenuta nei Trattati, in modo tale da rendere possibile il completamento delle istituzioni di *risk sharing* con uno schema assicurativo dal prezzo corretto.

Nel complesso, una tale manovra rafforzerà una visione di comune appartenenza a una stessa Unione politica e federale, l'unica compatibile con l'abdicazione alla sovranità fiscale da parte dei governi nazionali.

²⁵ Condivisione del rischio

²⁶ Meccanismo Europeo di Stabilità

²⁷ Non tirarsi indietro

Linee guida

Nel 2012, due accordi intergovernativi sono stati siglati, con l'obiettivo di migliorare la resilienza europea alle crisi. Il primo, il **Fiscal Compact**, avrebbe dovuto migliorare la disciplina budgetaria dei Paesi "indisciplinati"; il secondo, il **MES**, avrebbe agito da rete di sicurezza per gli SSMM dell'Eurozona. Un controllo fattuale rivela che entrambi questi accordi presentano carenze strutturali: il Fiscal Compact ha effetti collaterali significativi, dovuti all'eccessivo limite di spesa pubblica imposto alle economie più fragili; il MES ha adempiuto al suo ruolo solo in teoria, a causa di una struttura finanziaria disequilibrata nell'area Euro, di una *governance* con un livello di discrezione che potrebbe ostacolare la piena responsabilità di tutti i suoi membri, di una politica di interventi che si è limitata ai soli casi di aperta crisi.

Le proposte di revisione dell'architettura dell'Eurozona attualmente in discussione presso le istituzioni europee non mostrano una reale coscienza di queste falle, e rimangono nella loro essenza coerenti con la visione secondo la quale la fragilità dei Paesi periferici debba essere governata con

"riduzione del rischio" e "isolamento del rischio". Ci si riferisce alle proposte presentate dalla Germania, dalla Commissione Europea, da un gruppo di 14 economisti franco-tedeschi (Bénassy-Quéré, 2018), e dai Ministri delle Finanze di 7 Paesi del Nord dell'Eurozona²⁸.

La principale implicazione degli attuali problemi economici dell'Eurozona, come predetto da molti, persino prima dell'introduzione dell'Unione Monetaria (es. Goodhart e Goodley, 1997), è il peggioramento delle difficoltà negli aggiustamenti macroeconomici, poiché non stanno funzionando delle cruciali complementarità tra l'autorità fiscale, di *tax raising* e di spesa da un lato, e l'autorità di politica economica dall'altro. Nell'insieme, **una politica fiscale nazionale che si contrappone a un'autorità di politica economica unica per l'area euro non**

²⁸ Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Svezia

funziona, specie in tempi di crisi o recessioni. I Governi nazionali subiscono forti costrizioni nei loro tentativi di stabilizzare i loro tassi economici calanti e di incrementare la spesa in tempi di difficoltà, visto che non possono contare sul supporto della banca centrale che rimane quindi esposta ai capricci dei mercati finanziari.

Il risultato, specie in scenari sfavorevoli, è il fatto che i governi siano costretti ad adottare politiche più deflazionistiche del necessario.

Proposta

Ecco che subentra la proposta del Gruppo di economisti sopra citati, alla quale noi sentiamo di aderire: il MES dovrebbe gradualmente divenire garante dei debiti pubblici del blocco dei Paesi dell'Euro, **al fine di una piena transizione da debiti nazionali a un singolo debito dell'Eurozona** con una singola curva di rendimento e, perciò, **al fine di raggiungere l'obiettivo di implementare un prezzo uniforme del debito sovrano per tutti gli SSMM.** In cambio della garanzia condizionale fornita, il MES sarebbe destinatario di nuove contribuzioni da parte degli SSMM "a rischio" per un ammontare corrispondente **al prezzo di mercato della garanzia.**

Ovviamente, in caso di scenari estremamente avversi, il MSE potrebbe contare sulla possibilità di accrescere la sua ingerenza in accordo con le normali pratiche di mercato, coadiuvato e supportato eventualmente dalla BCE, come già successo in tempi recenti.

Tutto ciò creerebbe un genuino assetto di sicurezza dell'Eurozona, eventualmente disponibile per i mercati di capitale: verrebbe corretta una delle principali anomalie dell'Unione Monetaria Europea, ovvero quella che vede, sin dall'esplosione della crisi finanziaria globale, il ruolo di rete sicura dell'Eurozona ricoperto dai *bond* del governo tedesco. **Nel medio e lungo termine, la riconciliazione dei ruoli di garante del debito pubblico e *project financier* nella stessa istituzione sovranazionale condurrebbe alla naturale transizione verso un unico**

Ministro delle Finanze dell'Eurozona, nominato per la gestione di un budget e un debito federali, e capace di contare su di una politica monetaria cooperativa da parte della BCE.

In prospettiva, una volta completato il periodo di ingresso, il MSE potrebbe sostituire gradualmente le sue clausole sui debiti pubblici nazionali con una emissione diretta di titoli obbligazionari sovranazionali dell'Eurozona (*Eurobond*).



ELETTIVITA' E DEMOCRAZIA

Analisi

A più di sessant'anni dalla firma dei Trattati di Roma, è più che mai urgente interrogarsi sulle linee istituzionali del futuro governo dell'Unione, in una fase nella quale da più parti si comincia a percepire quanto negativamente pesi il modo attuale di funzionamento di un'Europa incapace di fare fronte alle proprie crisi in modo al contempo efficace e democratico, dando così fiato a fortissime reazioni di rigetto. Sono sempre più numerosi i paesi (a partire dall'Italia) dove partiti sovranisti stanno guadagnando consensi cavalcando un sentimento comune del popolo che vede l'Unione Europea solo come un soggetto lontano che impone norme stringenti dall'alto. Diventa perciò fondamentale una riforma della rappresentatività che permetta ai cittadini di sentirsi più partecipi del processo decisionale dell'Unione al fine di eliminare un distacco che rischia inesorabilmente di portare al naufragio del progetto europeo. In questo senso già un passo avanti è stato fatto dal 2014 con la procedura del cosiddetto "*Spitzenkandidat*" per cui il capo della coalizione vincente nel Parlamento Europeo diventa il nome scelto (e ratificato dal Consiglio Europeo) per la guida della Commissione, creando un rapporto più diretto tra il voto popolare e le candidature alla presidenza.

Una questione cruciale che a questo punto si pone in merito al governo dell'Unione è quella del rapporto tra il Consiglio europeo e la Commissione stessa. La prassi costante da oltre un decennio è consistita nell'assunzione dei principali impulsi politici da parte del Consiglio europeo: le scelte di fondo dell'Europa, nel bene e nel male, sono avvenute così. Tale situazione sarebbe anche legittima ma a condizione, tuttavia, di operare secondo il principio fondamentale sperimentato da oltre duemila anni: si deve poter decidere a maggioranza quando vi sia disaccordo. Che è poi esattamente ciò che avviene, ad esempio, nel Consiglio della Banca centrale europea, la quale in tanto ha funzionato e funziona in quanto al suo interno vige il

principio maggioritario. I limiti del metodo intergovernativo – limiti di efficienza, carenza di legittimazione democratica – sono ormai evidenti.

A tal proposito è auspicabile attuare una riforma come quelle proposta dai membri della “Fondazione Robert Schuman”.

Essi, identificano come maggiori problemi strutturali:

- Il basso livello di identificazione dei cittadini nelle istituzioni europee
- La debole connessione tra la volontà dei cittadini espressa nelle elezioni e l’orientamento politico dell’Unione
- Un sentimento di inevitabilità e irreversibilità
- La mancanza di una vera leadership politica

Questi fattori sono strettamente correlati poiché è difficile per i cittadini identificarsi in una unione politica vista come una macchina tecnocratica e distante che prosegue senza che il loro voto possa fare in alcun modo la differenza. Perciò l’Unione è intrappolata in un circolo vizioso: i cittadini non la vedono come responsabile di una rappresentazione politica, il che incrementa la loro sfiducia, questo mina la sua autorità e la rende ancora più debole ed eterea.

Elencando le proposte più significative:

La loro **proposta 0** (poiché l’interpretazione dell’articolo 17.7 dei Trattati sembra aver determinato con l’elezione di Juncker nel 2014 quanto auspicato in precedenza) consiste che il presidente della Commissione debba essere il leader della maggioranza parlamentare. Tuttavia, poiché i Trattati rimangono ambigui su questo punto, questa conquista rimane fragile e dovrebbe essere stabilita in modo esplicito.

Proposte

Proposta 1: Permettere al Presidente della Commissione di costruirsi un team politicamente coerente. Ciò aumenterebbe la responsabilità democratica della Commissione convincendo gli Stati Membri a non proporre solo un nome ma per esempio una lista di tre personalità scelte dai tre maggiori gruppi parlamentari in modo da non dover presentare nomi che potrebbero essere inaccettabili per altri. In questo caso basterebbe che uno stato cominciasse a seguire tale metodo.

Proposta 2: riforma della procedura di nomina del Presidente del Consiglio Europeo. La fondazione Schumann fa notare come sia la nomina di Van Rompuy che di Tusk si siano svolte in modo del tutto opaco e senza che il dibattito fosse accessibile ai cittadini. Perciò viene chiesto che:

- Venga introdotto un vero atto di candidatura che includa un programma politico
- Siano organizzati dibattiti pubblici tra candidati

In questo caso sarebbe necessaria la maggioranza qualificata del Consiglio Europeo.

Proposta 3: Sincronizzazione dei cicli elettorali nazionali per favorire una dinamica politica europea. Ciò eliminerebbe il problema delle continue aspettative di elezioni nazionali che rallentano i lavori dell'Unione condannandola ad un semi-permanente stato di paralisi, nonché quello delle elezioni europee viste, in certi Paesi, come l'occasione per appoggiare o, più spesso, sconfessare la politica del governo in carica.

Proposta 4: Riformare la legge elettorale del Parlamento Europeo. Indubbiamente questa è la proposta più difficile, perché richiede l'unanimità degli Stati Membri e la maggioranza in Parlamento. È tuttavia evidente che per rafforzare le dinamiche politiche dell'UE diventa fondamentale un sistema elettorale che permetta e addirittura favorisca la costituzione di liste sovranazionali. Nonostante i Popolari abbiano rigettato la proposta di utilizzare i seggi (ben presto) vacanti del Regno Unito per una lista transnazionale crediamo che questa sia la

direzione da intraprendere per una vera unione dei popoli. L'idea di liste transnazionali avrebbe vari *pro*, come l'eliminazione di ogni *alea* relativa alla distribuzione dei seggi nel Parlamento, l'introduzione definitiva dello "*Spitzenkandidat*" nel sistema elettorale, il miglioramento della governabilità; infine, non sarebbe più necessario il sistema a due voti poiché ogni lista nazionale dichiarerebbe prima quale lista transnazionale supporterebbe.

Proposta 5: Creare un sistema di finanziamenti ai partiti politici europei che incoraggi la promozione di vere dinamiche politiche europee, contribuendo inoltre all'emergere di spazi pubblici europei.



LA DIFESA COMUNE EUROPEA

Analisi

Il sogno dei padri fondatori dell'Unione era quello di fare dell'Europa una terra di pace, fondata sul rispetto dei diritti dell'uomo. Oggi, però, l'Europa vive una grandissima crisi determinata dall'insufficienza della classe politica, incapace di confrontarsi coi problemi più attuali. Tra i tanti problemi che hanno portato a questo risultato, vi è senza dubbio quello dell'assenza di una Difesa comune Europea.

La politica di difesa e sicurezza comune in Europa ha come antenato L'Unione Europea Occidentale (UEO) la quale fu istituita a Bruxelles nel 1948 e si prefiggeva di colmare il vuoto lasciato dai trattati commerciali sulla gestione di una difesa comune europea. In realtà, però, l'UEO non riscontrò il successo auspicato e fu in qualche modo ostacolata anche dalla presenza della NATO che pretendeva un quasi esclusivo controllo della difesa comune durante il periodo della Guerra Fredda. Proprio per non indebolire la NATO e il controllo degli USA sugli alleati europei l'UEO perse via via importanza anche a causa dei vari interessi interni degli stati europei. Successivamente al trattato di Lisbona, l'UEO fu integrata nell'Unione Europea estinguendosi nel luglio 2011. È infatti prevista all'articolo 41§7 del TUE la difesa collettiva europea, attraverso la quale si obbligano gli Stati membri ad usare tutti i mezzi necessari al fine di prestare aiuto ad un altro membro che ha subito un'aggressione nel proprio territorio (clausole sostanzialmente analoghe sono presenti nel trattato istitutivo della NATO e in quello dell'UEO).

Ad oggi vi sono stati numerosi passi avanti: in particolare, nel dicembre del 2017, gli Stati Membri (ad esclusione di UK, Danimarca e Malta) hanno siglato, sotto l'egida dell'Alto Rappresentante per la PESC, l'accordo per la PESCO (Cooperazione Strutturata Permanente). Attraverso questo accordo, gli Stati si impegnano principalmente al conseguimento di una maggiore collaborazione militare, nonché un maggiore sviluppo di tecnologie, armamenti e

truppe al fine di garantire una maggiore sicurezza in ambito UE. Attualmente e nel concreto, però, vi sono solamente qualche migliaio di truppe a diretta disposizione dell'UE, divisi in 18 plotoni. Il contesto non permette tentennamenti. L'equilibrio politico-economico-militare sembra essere cambiato: dopo l'elezione di Donald Trump i rapporti UE-USA si sono raffreddati, il nostro storico alleato sembrerebbe tendere la mano più verso Russia e Cina potenze che rischiano di surclassare un'Europa divisa in ogni ambito da quello economico a quello militare. La NATO, di conseguenza, sta perdendo potere ed è vista dal presidente USA come un carico economico non più sostenibile.

Proposte

Difesa unica europea

La nostra proposta muove proprio da queste considerazioni. La sicurezza dei confini europei è fondamentale. L'idea è quella di creare un **esercito stabile europeo** e di delegare quindi l'ambito della difesa direttamente all'UE, lasciando agli Stati membri soltanto poche unità militari per la sicurezza interna. In tal modo si potrebbe avere un esercito di certo più corposo e ben coordinato, capace di potersi confrontare con i grandi eserciti russo, cinese o statunitense. Si otterrebbe, inoltre, una spesa più razionale, così come una migliore dislocazione di forze in zone strategiche dell'UE.

Progetto di sicurezza unica europea

La nostra proposta non si ferma sul piano militare, l'ottica deve e non può non essere allargata anche ai **servizi di sicurezza ed ai servizi segreti**. L'apparato militare, in primo luogo, non può essere considerato come separato dall'intelligence, il cervello delle forze armate che deve anticipare le mosse del nemico e fornire tutti i dati ed il coordinamento all'attività militare. Da qui l'esigenza imprescindibile di creare anche dei **servizi segreti europei**, che vadano a

superare il semplice scambio di informazioni tra le varie agenzie nazionali, come attualmente accade. L'idea è quella di creare un'agenzia di servizi segreti non molto dissimile rispetto all'esempio statunitense, che possa portare l'Europa ad avere un unico e potente centro di controspionaggio. I vantaggi sono evidenti: ci sarebbe un più efficiente utilizzo delle informazioni rispetto al giorno d'oggi, una migliore coordinazione di risorse, umane e non, ed un più razionale utilizzo degli investimenti economici nel settore.



LA FAMIGLIA EUROPEA DEI PROGRESSISTI

Introduzione: Evadere dal dibattito “Più o meno Europa”

Nell'agosto 2018, il presidente del Partito Popolare Europeo Joseph Daul pronunciò le seguenti parole in un'intervista a Politico EU: «*I know that all our competitors will all be against the EPP, the old Europe[...] And the slogan of the others will be: We want a new Europe. Once they've said it, there is a question mark: What type of Europe you want? We at the EPP are the founding fathers of Europe*» (Maïa de La Baume & David M. Herszenhorn, 2018). Questa frase riflette le percezioni di molti politici europei rispetto al ruolo avuto dai conservatori nella creazione della nuova Europa e le sue istituzioni. Pur riconoscendo il contributo dei popolari, è tuttavia impossibile dimenticare che l'Unione Europea, nella sua forma attuale, si allinea maggiormente ai principi di amicizia fra i popoli e di pan-europeismo di Spinelli, piuttosto che la visione suprematista di Kalergi (Olivia U. Rutazibwa & Robbie Shilliam, s.d.). Tuttavia, il progetto europeo oggi deve far fronte a sfide esterne e interne che mettono in crisi i paradigmi su cui le forze europeiste, e la socialdemocrazia in generale, hanno operato fin dal Trattato di Roma. La dottrina Monnet, che presuppone una progressiva consolidazione politica a seguito di unioni "tecniche" quali la moneta comune e agenzie europee (Thomas M. Dunn, s.d.), ha dimostrato i propri limiti con la crisi dei debiti sovrani del 2011 e la riluttanza degli Stati Membri di cedere porzioni della propria sovranità nazionale sulle questioni migratorie e di difesa. Nel 2018, la maggioranza dei cittadini era convinto che l'EU si stesse muovendo nella direzione sbagliata (Eurobarometer, 2018), e vi era certezza che l'uscita del Regno Unito dall'Unione avrebbe dovuto obbligato Bruxelles a ripensare l'approccio ad ulteriori integrazioni europee. Ciò non é avvenuto. Piuttosto, gli scenari presentati dalla Commissione insistono nel porre il futuro dell'Unione su uno spettro con l'opzione federalista e la disaggregazione ai suoi estremi (European Commission, s.d.). "L'Europa a due velocità", caldeggiata da chi vorrebbe che la collaborazione fra Stati Membri superi la zavorra di paesi più euroscettici, rientra anch'essa in

questa logica: i cittadini europei dovrebbero scegliere di posizionarsi su una scala che distingua i "più federati" dai "meno federati". Questo futuro appare simile a ciò che Jan Zielonka prevedeva nel 2006, quando immaginava che l'accessione di stati post-sovietici avrebbe creato un'Unione "neomedievale", con un sistema di identità e istituzioni sovrapposte (Zielonka, 2007).

Ciò che é ormai evidente é che l'Unione Europea debba ormai far fronte a forze centrifughe che mettono in difficoltà anche realtà politiche ben più affermate. Il riscaldamento globale senza frontiere, l'inadeguatezza dello Stato nel governare un'economia sempre più digitalizzata, entità economiche dall'impatto globale e il rimescolamento di identità culturali dovrebbe giocare a favore di un'Unione che nasce, per l'appunto, per far fronte a sfide globali senza precedenti. Non va tuttavia dimenticato che, oltre alla retorica, l'UE rimane un'organizzazione essenzialmente intergovernativa, nella quale istituzioni realmente super partes rappresentano una minoranza e in cui il Consiglio dell'UE svolge ancora il ruolo maggiore in termini di produzione legislativa. Le conseguenze sono tanto più gravi se consideriamo che il consenso per l'Unione si é sempre basata sulla desiderabilità del proprio output economico e sociale. Le fasi precedenti di input e throughput non sono certo note per essere bastioni di legittimità europea: le elezioni del Parlamento hanno spesso poco a che fare con ciò che l'Unione può realmente fare, e il processo di negoziazione é spesso abbastanza opaco da permettere ai governi nazionali e gli euroscettici di usare l'UE come parafulmine politico per i propri fallimenti.

La risposta dell'S&D a questo impasse rispolvera i vecchi principi dell'utopismo federale e di una riforma dell'Unione che rafforzi le sue istituzioni, dotandola di fondi di armonizzazione sociale e incoraggiando la trasparenza nelle istituzioni esistenti. Le battaglie politiche per riequilibrare l'European Monetary Fund, tassare i colossi digitali e stabilire corridoi migratori legali sono tutte iniziative lodevoli (Rodrigues, s.d.). **Tuttavia c'é da chiedersi quanto sia**

saggio adottare un approccio che presuppone un prossimo superamento di asimmetrie strutturali fra Stati Membri, diverse sensibilità politiche e un complessivo consolidamento istituzionale. Sarebbe allarmistico prevedere che le prossime elezioni europee rappresenteranno il punto di non ritorno per il declino dell'Unione. D'altro canto non possiamo escludere che l'Europa come la conosciamo oggi non sia destinata a essere progressivamente svuotata delle sue competenze, complice il rafforzamento di gruppi antisistema, e che le istituzioni europee escano indebolite dall'attuale crisi, chi più chi meno. Nella migliore delle ipotesi si renderà necessario un approccio di governo che sia caratterizzato meno dal potere di imposizione sovrana derivata dagli Stati Membri e più da una governance che tragga forza dall'economia di scala e carattere diplomatico dell'Unione Europea. **Parafrasando Hannah Arendt, ciò che dobbiamo progettare è un potere europeo dato dall'azione concertata di forze politiche e sociali, non dall'autorità gerarchica immaginata da un federalismo novecentesco (Arendt, 1970).**

La socialdemocrazia è naturalmente predisposta a un approccio di questo tipo. La difesa dei più deboli, la lotta per la giustizia sociale e l'affermazione dell'inalienabile diritto alla libertà è ciò che ha mosso i nostri predecessori a contribuire all'integrazione europea. Alle riforme istituzionali europee e all'uropeizzazione delle questioni ambientali e sociali deve essere affiancato un ambizioso progetto per plasmare un vero movimento per la solidarietà europea. Questo continente è attraversato da un'angoscia esistenziale profonda. La moltitudine di cittadini è orfana di strutture familiari nelle quale rifugiarsi e sono disposti a ridefinire la propria identità tramite l'odio. **L'Europa progressista ha come compito quello di radicare la propria politica in una "comunità di comunità" aperta e che superi la logica gerarchica che ci ha portato sull'orlo del baratro.**

Quattro proposte rilanciare la sinistra europea

L'attuale struttura dell'S&D é di chiara ispirazione nazionale. Pur agendo come un corpo omogeneo in seno al parlamento e istituzioni federali, gli europarlamentari sono ciò che si definisce "two-principled agents", o più polemicamente "servitori di due padroni", uno nazionale e l'altro comunitario. In termini di votazioni va tuttavia notato una certa coesione dei gruppi parlamentari, così come una scarsa coordinazione fra i ministri del Consiglio dell'EU e i parlamentari dello stesso paese (Hix, 2002). Rimane tuttavia evidente che i parlamentari europei spesso dipendono dalle indicazioni del loro partito d'origine nazionale. L'S&D e altri attori in parlamento possono essere definiti più propriamente gruppi parlamentari che veri e propri partiti. Basti guardare come il voto sul riconoscimento di Guaidò come presidente ad interim venezuelano abbia spaccato l'S&D su linee anzitutto corrispondenti a correnti interne al PD («Così il Venezuela ha ricompattato la maggioranza e diviso il Partito democratico», 2019). Ciò dimostra quanto il dibattito politico europeo sia ancora largamente compartimentalizzato nazionalmente. Da un lato, è auspicabile che l'S&D non abbia un approccio gerarchico rispetto alla propria funzione; dall'altro, esso non può essere un semplice "scatolone" che raccoglie i diversi partiti di centro-sinistra.

1. È necessaria l'ambizione di armonizzare le differenti prospettive e politiche in seno alla famiglia progressista europea. In tal senso, è fondamentale che esista un contatto permanente fra partiti nazionali, cittadini e l'europartito. È fondamentale che la distinzione fra livello comunitario e nazionale, fra il "top" e il "down" vadano via via a sbiadirsi, prima di tutto a livello partitico. Esistono numerosi strumenti che possono essere usati per accorciare le distanze fra potenziali attivisti e il livello europeo. **È arrivato il momento di sperimentare con forme di democrazia partecipativa quali l'e-democracy e consultazioni locali sui grandi temi continentali, non intendendoli solo come "valvole di sfogo" popolari ma come strutture integranti del partito.** Piattaforme quali Together (<https://www.europe-together.eu>)

dovrebbero essere rafforzate e non essere intese come "distributori di proposte", ma come luoghi d'interazione fra gli eletti e gli elettori.

2. Similarmente, se il sistema attuale é basato sulla logica di delegare rappresentanti dei partiti nazionali a livello comunitario, bisognerebbe considerare come **creare dei gruppi di contatti permanenti presso i partiti nazionali**. Non vogliamo un'edizione europea di "*Mr. Smith goes to Washington*", bensí un S&D che interagisca con i propri partner vicino alle comunità locali che rappresenta. Queste misure permetterebbero una coesione politica tale da poter proporre ambiziose politiche, rafforzando anche il rapporto fra maggioranze locali e europee.

3. Allo stesso tempo, l'S&D non può venir meno alla propria funzione di coordinamento delle sinistre europee. Esso può contare su partnership con realtà che raccolgono tutto quel mondo associativo che rappresenta il cuore pulsante della sinistra. **La cooperazione ad alto livello con Solidar (<http://www.solidar.org/>), Rainbow Rose (<https://rainbowrose.eu/>), associazioni ambientalista e altri dovrebbe fungere da catalizzatore per una cooperazione transnazionale troppo spesso affetta da problemi di azione collettiva.** Incontri regolari e elaborazione di un'agenda d'azione condivisa ad ogni livello é preconditione affinché la sinistra europea diventi un attore politico capace di perseguire obiettivi ambiziosi. Istituzionalmente, l'S&D si dovrebbe fare portatore dello stesso coinvolgimento dovrebbe essere perseguito nelle iniziative dell'European Social Fund e ovunque dove le politiche europee sembrano essere caratterizzate da scelte "fatte dai burocrati di Bruxelles". La coordinazione transnazionale di azioni di protesta, di iniziative legislative e operazioni di pressione dovrebbe essere attivamente incoraggiata e sponsorizzata, riconoscendo che un programma progressista debba partire da necessità condivise e che le lotte puramente nazionali possono beneficiare da solidarietà continentale. In tal senso, lo scambio fra funzionari di partito e attivisti é un'ulteriore strada percorribile. Un simile approccio dovrebbe essere adottato rispetto all'European Neighbourhood Policy.

4. La dimensione europea é forse l'unica con fondi e risorse necessarie per mettere in atto le nostre proposte sulla politica estera del PD basate su movimenti politici a noi affini: « Avere qualcuno a cui rivolgersi per elucidazioni, promuovere un'agenda globale di giustizia sociale e libertà, e sostenere lo sviluppo democratico dei più deboli vuol dire tornare ad un'idea di internazionalismo pragmatica e che vada al di là di impegni nominali » , particolarmente per quanto riguarda investimenti strutturali in Africa e il supporto alla democrazia turca e ucraina. **La consultazione dei partiti extracomunitari riguardo decisioni europee è precondizione per legare il vicinato europeo al progetto di pace dell'Unione ed evitare imposizioni e rigidità nell'affrontare i complessi problemi oltre i nostri confini** (Andrew Wilson, 2017).

