



Rivista di Politica e Società

Anno VI / N. 1 - 2019

Direttore
Michele Ruggiero

L'ALBA della NUOVA EUROPA

QUALUNQUE RISULTATO SCATURIRÀ DALLE ELEZIONI DEL 26 MAGGIO
L'UNIONE EUROPEA NON POTRÀ PIÙ CONTINUARE A MARCIARE
RIVOLGENDO LE SPALLE AI SUOI CITTADINI.

NON SOLTANTO REGOLE, MA SOLIDARIETÀ E SVILUPPO
OGGI È UN IMPERATIVO

INTRODUZIONE

Jean-Claude Juncker

GLI AUTORI

Nicoletta Bellin, Mercedes Bresso, Nicolò Carboni, Nina Ciraso,
Mauro Nebiolo Vietti, Davide Rigallo, Stefano Rossi, Emanuele
Ruffino, Michele Ruggiero, Pietro Terna, Daniele Viotti, Gian
Paolo Zanetta, Germana Zollesi.



- **STAMPA**
 OFFSET HUV E DIGITALE DI QUALITÀ
 A 5 COLORI CON VERNICIATORE
 FLEXO IN LINEA
- **PUBBLICITÀ**
 CONCESSIONARI ESCLUSIVISTI
 DELLE PRINCIPALI TESTATE
 DI CATEGORIA DEL CUNEESE
- **CREATIVITÀ**
 REPARTO GRAFICO CREATIVO
 PER DARE UN VALORE AGGIUNTO
 ALLE VOSTRE IDEE
- **EVENTI**
 MEDIA E GRAPHIC PARTNER
 DI EVENTI, MANIFESTAZIONI
 E ALLESTIMENTI

Official media partner



CONFINDUSTRIA CUNEO
Unione Industriale della Provincia



Official media & graphic partner



tec-artigrafiche.it

via dei Fontanili, 12
FOSSANO (CN)
tel. 0172 695897
info@tec-artigrafiche.it

la Porta di vetro
RIVISTA DI POLITICA E SOCIETÀ

Direttore
Michele Ruggiero

Anno VI - N.1 - 2019

TEC Editrice - Fossano

la Porta di vetro

Rivista di politica e società

Direttore responsabile

Michele Ruggiero

Coordinatrice

Isabella Franzoi

Progetto grafico, fotocomposizione, fotolito e stampa:

TEC ARTI GRAFICHE Srl

via dei Fontanili, 12 - 12045 Fossano (Cn)

www.tec-artigrafiche.it

Hanno collaborato a questo numero:

Introduzione di Jean-Claude Juncker

Nicoletta Bellin, Mercedes Bresso, Nicolò Carboni, Nina Ciraso, Mauro Nebiolo Vietti, Davide Rigallo, Stefano Rossi, Emanuele Ruffino, Michele Ruggiero, Pietro Terna, Daniele Viotti, Gian Paolo Zanetta, Germana Zollesi.

Grafica di copertina

Marianna Zanetta

Numero chiuso in tipografia nel mese di maggio 2019

Autorizzazione Tribunale di Torino n. 36 del 27 novembre 2013

Indice

Editoriale di Michele Ruggiero	pag. 5
Introduzione di JEAN-CLAUDE JUNCKER	pag. 13
Il grande rebus del 26 maggio NICOLÒ CARBONI	pag. 19
L'ora più buia per il Vecchio Continente STEFANO ROSSI	pag. 23
L'Europa da ritrovare MERCEDES BRESSO	pag. 27
I “no” che aiutano a far crescere... il bilancio europeo DANIELE VIOTTI	pag. 31
La decisione di prendere decisioni EMANUELE DAVIDE RUFFINO, NICOLETTA BELLIN, GERMANA ZOLLESI	pag. 35
Debito pubblico e impegni europei PIETRO TERNA	pag. 45
Mal di frontiera DAVIDE RIGALLO	pag. 51
Cronologia della politica migratoria nella Ue a cura dell'AICCRE	pag. 61
La protezione dei dati nella dimensione transnazionale MAURO NEBIOLO VIETTI E NINA CIRASO	pag. 71
Ambiente e salute, binomio inscindibile GIAN PAOLO ZANETTA	pag. 79
Gli autori	pag. 83

Editoriale

Il primo numero de La Porta di vetro del 2019 coincide con il rinnovo del Parlamento europeo e del Consiglio Regionale del Piemonte, esattamente come lo fu l'esordio della rivista nel 2014. Cinque anni fa i cittadini europei si recarono per l'ottava volta alle urne con la sensazione diffusa che non fossero elezioni di circostanza, ma cruciali per il destino dell'unità europea. Oggi la sensazione di ieri si è trasformata in convinzione e i fermenti euroscettici che attraversavano il Vecchio Continente hanno assunto connotazioni distruttive, sia a parole, sia nei fatti, non lo si può negare. Forse troppo, però, per essere accolte fino in fondo dal corpo elettorale, "educato" sì a ragionare con la pancia negli ultimi decenni, tuttavia restio, anche per una questione di pancia, a lasciarsi trascinare in avventure esiziali per il proprio futuro. Né si può sottovalutare che storicamente le elezioni europee hanno avuto un che di liberatorio, tendono a mandare segnali precisi (nel bene e nel male) ai chi li governa nei paesi nazionali e, come nel libro "Avviso ai naviganti", possono sprigionare quella forza interiore individuale e collettiva che il quotidiano, ingabbiato da compromessi, mediazioni e paure, soffoca. Non ci si nasconde l'augurio di andare controcorrente rispetto al voto del 4 marzo 2018. Un piccolo shock farebbe bene anche ai nostri governanti gialloverdi. Riporterebbe loro, se non altro, con i piedi a terra e a leggere la vita del Paese come una realtà e non come pagine o di un libro dei sogni o di Stephen King, secondo l'interpretazione dei due vicepresidenti del consiglio, Di Maio e Salvini.

La copertina del primo numero de La porta di vetro ha avuto come titolo L'Utopia della nuova Europa e sottotitolo Dalle urne del 25 maggio dovrà uscire anche un nuovo modello di coesistenza nella Ue. Non soltanto regole, ma solidarietà e sviluppo. Titolo e sottotitolo prefiguravano dunque speranza e preoccupazione, volutamente nell'ordine, per rigettare le ventate di "euroscetticismo" che la crisi del 2008 aveva cominciato ad alimentare, non del tutto a torto.

Un ordine emotivo che si è deciso di conservare anche per questo numero monografico dedicato alla volontà che esprimeranno i cittadini europei: L'alba della nuova Europa. Comunque vada la consultazione elettorale, nulla potrà rimanere

come prima. Non ci sono più gli spazi, né economici – in proposito rimandiamo al saggio di Pietro Terna, né sul piano sociale, come spiegano nei loro articoli Stefano Rossi e Niccolò Carboni, tantomeno sulle politiche migratorie, come ricorda Davide Rigallo. Lo sostengono anche gli europarlamentari del Gruppo dell’Alleanza progressista di Socialisti e Democratici (S&D) Mercedes Bresso e Daniele Viotti, tra i più fedeli, puntuali collaboratori e sostenitori della rivista.

Il nodo del bilancio e dell’indebitamento

L’Italia guarda anche con il fiato sospeso a queste elezioni, in contemporanea a quelle regionali del Piemonte. La situazione è grave. Il documento di programmazione economica licenziato ad aprile dal governo Conte è la conferma che la crescita è rachitica. Il Paese è bloccato, il portafoglio ordini delle industrie è negativo, il rapporto tra debito pubblico e Pil ha buone probabilità di superare il 132 per cento, con l’ascesa dello spread (con cui si deve volente o nolente fare i conti) e ciò che ne consegue a stretto giro di posta sul tasso (altrettanto importante) di fiducia verso lo Stato. Uno scenario che ha coagulato riserve e rimproveri della Ue, destinati a rimanere tali anche con “coalizioni amiche” perché con i conti non si scherza, né ci si può voltare dall’altra parte. Ultimo, sotto questo profilo, l’ammonimento del cancelliere austriaco Sebastian Kurz, riportato con grande evidenza sulla prima pagina de *La Stampa*¹ il 6 maggio scorso, ha i tratti di un inequivocabile ultimatum (almeno di facciata). Al netto della soddisfazione che accompagna gli austriaci quando si tratta di bacchettare gli italiani (la questione del Sud Tirolo o Alto Adige è epidermicamente irrisolta a Vienna), l’asserzione di Kurz colpisce nel segno, perché è condivisa da numerosi partners europei che si oppongono al lassismo finanziario: “Ci libereremo dalla crisi solo se esisteranno sanzioni chiare verso i membri che creano indebitamento. Tutti dobbiamo lavorare per ridurre il nostro rapporto deficit/Pil e rispettare le regole del Patto di stabilità”. Lo stesso Kurz, trentaduenne ambizioso cancelliere, espressione del partito Popolare austriaco (Ovp), che non nasconde la volontà di dare al suo Paese un peso maggiore in Europa di quello del passato, è altrettanto risoluto quando affronta l’anello su cui si è incrinata la solidarietà europea: i migranti, che vanno fermati alle frontiere, sostiene. Posizione intransigente, mitigata dall’invito ad una maggiore cooperazione con gli stati Nordafricani. Posizione intransigente che si sposa con quella sui diritti “pietra miliare del nostro sistema di valori”, sui quali non sono concesse deroghe. E con questo ci spostiamo su un altro e decisivo tema, appunto quello dei diritti, che all’interno contempla la libertà d’informazione.

¹Letizia Tortello, *Kurz: l’Italia mette a rischio l’UE*, *La Stampa*, 6 maggio 2019

La via nazionale al bavaglio giornalistico

Il voto del 23 maggio nei Paesi Bassi e Gran Bretagna, del 24 in Irlanda e Repubblica Ceca, del 25 sempre nella Repubblica Ceca, in Lettonia, Malta e Slovacchia, e del 26 maggio in tutti gli altri paesi dell'Ue, potrebbe assumere la connotazione di un autentico messaggio di libertà per i 400 milioni di cittadini che andranno alle urne. Oggi l'Europa si ritrova impigliata nella rete di sovranisti e nazifascisti di ritorno che cercano quotidianamente di convincere donne e uomini democratici che la convivenza civile è tale soltanto se si “conquista” con l'intolleranza e con l'esercizio della forza sulla minoranza di turno da usare come punching-ball (migranti, rom, persone fragili, omosessuali) o contro chi manifesta una cultura contraria e opposta, o più semplicemente su chi persegue il primato della cultura nel pressapochismo generale. Operazione quella dei sovranisti, orbanisti, lepenisti e loro sodali, da prendersi sul serio, perché le armi dell'ironia e dell'umorismo sono affascinanti come scimitarre lucide e affilate in una società libera, ma tagliano poco e male, quando la democrazia comincia a boccheggiare. Inutile dire che scompaiono o quasi all'apparire della stagione totalitaria. La cronaca ci riserva già più di un indizio e, come direbbe Agatha Christie, “un indizio è un indizio, due indizi sono una coincidenza, ma tre indizi fanno una prova”. L'indizio di una stretta alla libertà d'informazione nei paesi dell'est europeo, dalla Polonia all'Ungheria, alla Croazia, alla Slovacchia è soltanto un indizio, è vero, di un costume liberticida messo in cantiere in quegli stati. Intanto, però, quel costume è legalizzato all'interno dell'Unione Europea e promuove una tendenza facilmente esportabile con forme diverse, all'insegna – viene da scrivere, scivolando nel grottesco - di una sorta di “via nazionale al bavaglio giornalistico”.

“È il vaffa che fa l'idea, ma è l'insulto che la difende”

Allarmismi? Nel febbraio scorso il Consiglio d'Europa, un organo estraneo a Bruxelles, la cui missione è comunque quella di verificare il grado di democrazia e diritti umani nella Ue, ha diffuso il rapporto *Democrazia a rischio: minacce e attacchi contro la libertà dei media in Europa*. Nel documento si sostiene che “la libertà di stampa in Italia è chiaramente diminuita nel corso del 2018” e si aggiunge che “i due vice presidenti del Consiglio, Luigi Di Maio e Matteo Salvini usano regolarmente sui social media una retorica particolarmente ostile nei confronti dei media e dei giornalisti”.² Con un'uncia di sarcasmo, si potrebbe osservare che se nel caso di Di Maio si è nel solco della migliore tradizione grillina, il massimo della democrazia rappresentativa sulla piattaforma Rousseau espressa dal sonoro “è il vaffa che fa l'idea, ma è l'insulto che la difende”, lo spartito cambia d'intensità con l'eloquio di Salvini. Quest'ultimo però non è un ministro qualunque: è il titolare del Ministero dell'Interno, l'inquilino del

²www.ilpost.it

Viminale, il luogo più influente (e temuto) del Paese, secondo (in linea teorica) soltanto a palazzo Chigi. Si vede e si sente. Di recente, i suoi approcci con i giornalisti si sono rivelati meno felpati di quanto l'uso industriale di felpe indurrebbe a pensare. Un'evoluzione machista rispetto agli esordi governativi, che non si spiega soltanto con l'esibizione di mitra imbracciati per la platea dei rodomonti nostrani, gioiosamente ammalati dall'idea di scaricare proiettili calibro 9 parabellum con la stessa libera disinvoltura degli arruffaparoie che affollano i social.

Il ministro dell'Interno vs i giornalisti

La questione diventa seria quando Salvini accusa i giornalisti di riferire frasi da lui mai pronunciate – il che è oggettivamente impossibile, se non altro per il numero crescente di apparizioni radiotelevisive, Facebook, social media, ecc. – e, per questo motivo, di preferire *La Gazzetta dello Sport*, forse (a torto) ritenuta agnostica. Un'affermazione che sembra voler collocare di fatto i cronisti della "rosea" in un girone, visto che si parla di sport, non chiaro se più innocuo o meno disturbante. Nell'uno e nell'altro caso comunque la considerazione può anche essere letta in forma tutt'altro gratificante per la Gazzetta dello Sport, quotidiano che non gioca al risparmio sulla caratura intellettuale delle sue firme e che dedica più pagine agli avvenimenti politici, di cronaca e di economia nazionali e internazionali. Di certo, nell'uno e nell'altro caso è palese la svalutazione verso i giornalisti e l'informazione più in generale, su cui cala il disdoro del mendacio. Gli stessi - e qui la questione si complica - che si ritrovano a dover raccontare di poliziotti che entrano senza alcun mandato nelle case di cittadini comuni per strappare dai balconi lenzuola o cartelli critici verso Salvini, di denunce per parole non gentilizie rivolte allo stesso durante un comizio, di reazioni spropositate dell'entourage che lo segue negli spostamenti e appuntamenti pre-elettorali. E pur guardato con lenti bifocali, per non scivolare nella faziosità, rimane appiccicata la fastidiosa sensazione (forse non direttamente voluta, i cortigiani sono sempre più lealisti del re) che il titolare del Viminale si difenda dalle critiche non per via politica, ma per via amministrativa e giudiziaria. Un controsenso democratico che non ha precedenti.

Quando al Viminale c'era Scelba

Ai tempi di Mario Scelba, il potente ministro dell'Interno della Democrazia Cristiana, siamo a cavallo tra gli anni Quaranta e Cinquanta del Novecento, la tensione nelle piazze, nei luoghi di lavoro, nelle manifestazioni politiche, raggiunge il diapason. Gli scontri sociali provocarono decine e decine di vittime. La Celere di Scelba manganellava e uccideva: sotto il fuoco della polizia caddero operai, braccianti, disoccupati. Ma appariva chiaro che Scelba non difendesse se stesso. Difendeva per conto terzi la visione della società disegnata dalla Guerra Fredda,

dalla contrapposizione tra Unione Sovietica e Occidente, dalla battaglia interna tra il Partito comunista diretto a Palmiro Togliatti e la Democrazia Cristiana del presidente del Consiglio Alcide De Gasperi. Erano tempi duri, difficili, amari, in cui risorgeva il fascismo sotto l'abito del Movimento Sociale Italiano (Msi). Che lo stesso Scelba, però, contribuì a “sedare” con la Legge 645/1952 che porta il suo nome contro la ricostituzione del disciolto partito fascista. Ed è proprio al ministro di Caltagirone (la stesso comune di don Luigi Sturzo) che Amintore Fanfani si rivolge per formare il suo governo alla fine di luglio del 1960, quando cadde il governo di Fernando Tambroni (un presidente del Consiglio incline alla maniere forti e riottoso alle critiche della piazza) sostenuto dal Msi. Un'anomalia che sfociò nella reazione antifascista a Genova, a Roma e in altre città del Paese, dove si registrarono scontri e morti, come a Reggio Emilia. In quella circostanza, l'antifascismo fu il collante democratico, attorno al quale si ritrovano tutti i capicorrente della Dc, Scelba compreso. Una scelta su cui meditare.

Il voto dal 23 al 26 maggio

Si ripete da più parti, anche dissonanti tra di loro, che l'Europa è in crisi con i suoi sistemi di valori e, in particolar modo, per le cadute delle speranze che ne avevano salutato la nascita. La differenza, ovviamente tra i gruppi politici, le sta nelle ricette per uscire dalla crisi e per riappropriarsi prima delle speranze e tramutarle concretamente, in seconda battuta. Il che è un grande rompicapo, per di più paradossale, se non altro perché il nuovo Parlamento europeo si dovrà misurare con gli stessi problemi che ne hanno minato il cammino: il veto degli Stati membri. Vulnus antico che ha più di un padre e una madre. Enrico Letta ricordava in una recente intervista al rotocalco del Corriere della Sera che “se è mancata un'Europa sociale, per esempio, la colpa è britannica. Fu Margaret Thatcher a mettere il veto su ogni discussione per sviluppare a livello europeo provvedimenti come l'assicurazione sulla disoccupazione o il salario minimo”.³ Gli esempi potrebbero continuare sfogliando il calendario. Ne uscirebbe il nome di Angela Merkel sulle terapie “chirurgiche” per affrontare la crisi economica, il Gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) con i suoi veti sui migranti, che hanno fatto da effetto di trascinamento per altri Paesi, Italia inclusa con l'avvento del governo gialloverde, e altri ancora. Dall'elenco non potremmo naturalmente, neppure per carità di patria, escludere il lavoro disinvoltato messo in atto dal nostro Paese con il mancato rispetto di norme comunitarie che costano ciclicamente ai cittadini italiani milioni di euro. Un comportamento – sottovalutato - che non favorisce la costruzione all'interno dell'Europa di un clima di reciproca fiducia, se i primi a tradire le indicazioni del Parlamento europeo sono proprio gli Stati membri. L'Unione Europea, che dovrebbe anche

³Vittorio Zincone, *L'Europa? “Solo uniti non diventeremo colonie americane o cinesi”*, Corriere della Sera, 18 aprile 2019

essere anche un potente accelerante “pedagogico” per la costruzione di una casa comune, ne esce così invalidata e tradita anche nelle sue spinte ideali. E di questo se ne ravvisa traccia tra i cittadini, che già si devono misurare costantemente nelle promesse disattese dei loro governanti.

Ricostruire un clima di fiducia

Con le prossime elezioni il nuovo Parlamento dovrà cercare dunque soluzioni concrete al disagio sociale collettivo. Il rischio, infatti, non è l’implosione dell’Europa, un salto nel vuoto che tutti temono, ma la paura d’implosione sociale che accerchia gli europei, che non sarà sufficiente contrastare rinchiodandosi ognuno nelle proprie frontiere.

L’esito dunque della tornata elettorale europea si prospetta problematico per i forti cambiamenti che il quadro politico complessivo ha subito nel corso della legislatura uscente. Le coalizioni “euroscettiche” hanno, infatti, assunto sempre di più connotazioni nazionalistiche, riprendendo da vecchi e ammuffiti armadi finiti nella cantina della storia parole d’ordine e argomenti “sovranisti”, xenofobi, protezionisti che hanno trovato facile presa, soprattutto quando associati a paure generate da crisi economiche e sociali. La prossima composizione parlamentare potrebbe pertanto vedere una più consistente presenza di queste forze e, di conseguenza, una loro maggiore possibilità di incidere. Ma, temiamo, al ribasso, se l’Europa non saprà assumere un ruolo autonomo nello scontro tra Usa, Russia e Cina.

E con le connotazioni nazionaliste già presenti in molti governi europei e nello stesso Consiglio europeo, per le forze popolari e progressiste sarà imperativo di mettere mano a una riforma della costruzione europea meno intergovernativa e più autenticamente federalista. In questo contesto, rientrano tutte le criticità che riguardano i paesi dell’allargamento (rispetto dei diritti fondamentali, delle dinamiche democratiche, ecc.), spesso portatori di rivendicazioni e interessi in contrasto – lo ribadiamo - con lo spirito da cui è nata l’Ue.

Particolare attenzione merita la salvaguardia della politica di coesione, le cui risorse rappresentano un volano per lo sviluppo dei territori regionali: un suo ridimensionamento costituirebbe un ulteriore motivo di sfiducia verso l’Ue che, vista dalla periferia, risulta spesso descritta come lontana, algida e burocratica, con scarsa utilità o ricaduta nella vita quotidiana delle persone. La diffidenza verso l’Ue trova una sua spiegazione nella crisi economica che ha fortemente segnato la scorsa legislatura e che si è spesso cristallizzata in accuse verso il rigore delle politiche di bilancio richieste dalla Commissione europea agli stati membri. Superate le strumentalizzazioni dell’argomento, entrato di rigore nei dossier dei partiti sovranisti, è indubbio che la sfida alla crisi debba concentrarsi sull’elaborazione di credibili piani di sviluppo condivisi e

su un'attenzione ai diritti sociali (in particolare, al lavoro) sino a questo momento in subordine nelle agende politiche.

Proprio ai diritti sociali e al sostegno attivo dell'occupazione guarda il pilastro europeo dei diritti sociali, approvato a Goteborg da Consiglio, Commissione e Parlamento europeo il 17 novembre 2017. La sua realizzazione costituisce forse una delle sfide maggiori per la prossima legislatura europea, i cui esiti potrebbero riavvicinare parte dell'opinione pubblica al progetto europeo.

Infine, la legislatura uscente lascia alla prossima la pesante eredità di una politica migratoria segnata da crisi, scelte securitarie e forti divisioni in materia di asilo e accoglienza. Se il rafforzamento del controllo delle frontiere costituisce un motivo di convergenze tra gli stati, la sua ricaduta sull'applicazione di Schengen e sul diritto alla libera circolazione sta avendo conseguenze pesanti. Del resto, la compresenza di convergenze e divisione rende il quadro estremamente instabile, anche alla luce delle pressioni migratorie che potrebbe a breve riprendere in modo consistente. La soluzione a medio termini non potrà che essere per i cittadini europei la creazione degli Stati Uniti d'Europa.

Le elezioni in Piemonte

Il 26 maggio si voterà anche per rinnovare il Consiglio regionale del Piemonte ed eleggere il nuovo presidente della Regione. L'uscente è Sergio Chiamparino, partito democratico, classe 1948, politico di lungo corso che in precedenza è stato nell'ordine, assistente universitario, segretario della cellula universitaria del Pci, dirigente sindacale della Cgil, segretario provinciale del Pds, parlamentare, sindaco di Torino, presidente della Compagnia di San Paolo. Cinquant'anni di politica che riflettono insieme a onestà, capacità, competenza e cultura, l'incapacità del Pd di trovare un ricambio generazionale, sulla falsariga di quanto è accaduto nel 2016 a Torino con la ricandidatura a sindaco di Piero Fassino. Il lotto dei candidati con realistiche possibilità di vittoria è... un terno: insieme a Chiamparino ci saranno Giorgio Bertola, 49 anni, Movimento Cinque Stelle, capogruppo a palazzo Lascaris, e l'europarlamentare Alberto Cirio, 46 anni, Forza Italia, che guida la coalizione di centro-destra. Quest'ultimo è accreditato dai sondaggi probabile vincitore. Ma i ribaltoni in politica sono come i temporali d'estate, improvvisi.

Del resto, se i cittadini europei si auspicano un deciso cambio di passo della politica di Bruxelles, non è dissimile l'attesa dei piemontesi. Nel 2014 hanno (stra) votato, oltre a Chiamparino, il desiderio per una nuova storia che risollevasse la regione dal periodo oscuro in cui era precipitata, tra scandali del ceto politico, bilanci da "profondo rosso", crisi economica ed occupazionale. Una gestione in negativo del governo di centro-destra che si era manifestata in tutta la sua gravità nel 2013, anni dell'esplosione di "Rimborsopoli". Fu uno scandalo penalmen-

te rilevante per l'uso disinvolto di indennità e di rimborsi ai gruppi consiliari, che insieme alla valanga di avvisi di garanzia, trasformatisi successivamente in rinvii a giudizio e condanne, riversò sulla politica sarcasmi e facili ironie. Colpa dell'improntitudine, forse inconsapevole, figlia anche della distrazione che narcotizza la coscienza civica quando tutto sembra lecito o stretto parente del lecito, per alcuni scontrini inseriti a piè di lista, come le famose mutande verdi del presidente leghista Roberto Cota, colpa in fondo goliardica, quasi veniale rispetto alla pervicace volontà di piegare leggi e regolamenti per fini fraudolenti e rispetto a chi non ha controllato pur avendone il dovere. Ma non è su questo – è sempre bene ricordarlo – che si è chiusa la legislatura nel 2014. Furono i giudici del Tar Piemonte a far tramontare il potere di Cota, con la sentenza che accoglieva il ricorso di Mercedes Bresso, all'epoca presidente uscente e sua antagonista nel 2010, giudicando illegittima la lista "Pensionati per Cota" e di conseguenza illegittimi i voti della lista medesima. "Voto inquinato" dissero i magistrati, al termine di un calvario giudiziario amministrativo durato quattro anni, contrassegnato dal ping-pong giuridico tra Tar Piemonte e Consiglio di Stato. Una situazione allucinante, se vi si riflette a posteriori. E che purtroppo tende a reiterarsi in Italia.

Sergio Chiamparino ha preso in mano una regione che desiderava cambiare pagina. Lo ha fatto, da uomo di sinistra, come spesso accade paradossalmente nel nostro strano Paese, pareggiando i conti in rosso lasciati in eredità dal centro- destra. La sanità pubblica, commissariata per lungo tempo, è statarisana. Ma il risanamento, la riforma ospedaliera dell'assessore Antonio Saitta, ha scontentato troppi. Soprattutto chi all'interno degli ospedali vi lavora. Chiamparino si è battuto per la linea ferroviaria Tav, ha contrastato per quanto era nei suoi poteri il declino industriale della regione, si è battuto per riavere le Olimpiadi invernali 2026, ma non è entrato nel cuore dei piemontesi, come lo era entrato in quello dei torinesi. Responsabilità? D'istinto verrebbe da parafrasare la famosa frase di Nanni Moretti, "poteva dire qualcosa di sinistra" e, prendere le distanze dal Renzi della fase finale, declamatoria e autoreferenziale all'eccesso. Gli va comunque riconosciuto la determinazione di sostenere su di sé l'onore della competizione, con la convinzione di riuscire ancora a spostare voti oltre il simbolo di partito; più di Bertola e più di Cirio che ha dalla sua l'onda lunga e arrebbante della Lega di Salvini. Ciò che non gli si può riconoscere, ma si potrà ancora essere smentiti nel rush finale della campagna elettorale, è di non avere pennellato un'idea forte con cui stringere a sé concretamente la forza e la passione del cambiamento. Ha scelto la strada dell'usato sicuro. Ragionevole. Ma anche l'usato soffre del logorio del tempo, se non si abbozza un restyling.

Introduzione

di Jean-Claude Juncker

Cinque anni fa, nel maggio del 2014, avevo partecipato in Italia, a Firenze precisamente, a un dibattito con altri candidati alle elezioni europee, tra i quali Martin Schulz e Guy Verhofstadt. Allora, avevo spiegato che il programma per cui stavo conducendo la mia campagna era quello di un'Europa della solidarietà e che questa sarebbe stata la nostra ultima possibilità di mostrare agli europei che l'Europa stava lavorando per loro, per rispondere alle loro preoccupazioni e alle loro aspettative.

Io credo che la Commissione che presiedo abbia rispettato questo impegno. All'epoca, l'Europa stava lottando per riprendersi dalla peggiore crisi economica, finanziaria e sociale che avesse conosciuto nella sua storia. Questa crisi ha lasciato profonde ferite sociali che sono ancora vive e molti europei non percepiscono nelle loro vite quotidiane gli effetti del miglioramento della situazione economica. Ma la verità è che abbiamo fatto molta strada, che l'Europa è cambiata e che le cose stanno migliorando.

L'Europa della policrisi

Come avevo dichiarato, to be big on big things, essere ambiziosi su grandi questioni e più modesti su temi di minore importanza, era il nostro leitmotiv. E portare risultati concreti è stato il nostro obiettivo costante. Non abbiamo mai deviato da questa linea di condotta, anche se questa Commissione è stata anche quella dell'Europa della policrisi: delle crisi, cioè, che hanno severamente messo alla prova la solidarietà europea. Io sono stato il primo a denunciare le fratture di solidarietà che si sono moltiplicate tra nord e sud, est e ovest.

Ho sempre sostenuto la Grecia nei difficilissimi momenti che ha attraversato. E sono sempre stato convinto che se un altro paese avesse dovuto affrontare gli stessi problemi sociali, finanziari e strutturali della Grecia, probabilmente non avrebbe saputo sostenerli come ha fatto il popolo greco, con così tanto coraggio e dignità.

Oggi, la Grecia è finalmente emersa dalle turbolenze, e ciò dimostra che, quando solidarietà e responsabilità europee vanno insieme, le cose funzionano. Avendo ben presenti la dignità del popolo greco e del popolo italiano, ho sempre fortemente e vigorosamente sostenuto una maggiore solidarietà con entrambi nella gestione della crisi migratoria che hanno dovuto affrontare. Perché non è possibile lasciare soli coloro che la geografia ha situato nei punti di ingresso dei migranti in Europa. L'Italia e la Grecia hanno salvato l'onore dell'Europa nel Mediterraneo. I nostri comuni sforzi hanno permesso di ridurre significativamente il numero di arrivi di migranti in condizioni di irregolarità, che ora sono giunti a toccare il livello più basso degli ultimi cinque anni, un calo del 90% dal 2015. In Italia, dove dal 2014 giungevano annualmente più di 100.000 immigrati in situazione irregolare, il numero degli arrivi è sceso, nel 2018, a 23.370. La solidarietà europea ha contribuito a ridurre gli oneri per i paesi di primo ingresso come l'Italia. Tra il 2015 e il 2017, circa 13.000 richiedenti asilo sono stati trasferiti dall'Italia verso altri Stati membri. Inoltre, dal 2014, la Commissione ha assegnato un totale di 950 milioni di euro all'Italia, allo scopo di aiutarla nell'affrontare il problema migratorio e la gestione dei controlli alle frontiere.

Questi esempi dimostrano come l'Unione europea sia un processo complesso. Non progredisce sempre in modo lineare e senza intoppi. Ma questa è anche la democrazia europea. E, alla fine, l'Europa finisce sempre per avanzare, per quanto poco lo spirito di compromesso e di unità riescano a prevalere.

L'Europa delle promesse mantenute

Penso, in maniera specifica, alle nuove proposte che questa Commissione ha presentato sin dall'inizio del suo mandato e che sono state attentamente selezionate per rispondere alle vere questioni che richiedono un'azione a livello europeo. Abbiamo presentato annualmente il 75% di proposte in meno rispetto alla precedente Commissione e rimosso 134 proposte legislative in sospenso ereditate dai nostri predecessori. A oggi, sono state adottate 348 proposte, il 90% delle quali con l'unanimità del Consiglio.

Si tratta di 348 concrete risposte europee alle principali preoccupazioni dei nostri concittadini con il pieno sostegno degli Stati membri, poiché l'Europa è sempre con gli Stati membri.

Prendiamo, ad esempio, l'occupazione, la crescita e gli investimenti. Queste sono state le mie prime priorità fin dall'inizio del mio mandato, nel novembre 2014. E le mie prime decisioni sono state quelle di lanciare un importante piano di investimenti per l'Europa, che qualche volta porta il mio nome, per rinnovare completamente i posti di lavoro del nostro mercato unico costruendo l'Unione digitale, l'Unione dell'energia e l'Unione dei mercati dei capitali,

e iniettando un'opportuna dose di flessibilità nelle regole del Patto di stabilità e crescita, al fine di rispondere meglio alle istanze della crescita e degli investimenti.

L'Italia è stata uno dei grandi beneficiari di queste scelte politiche che abbiamo fatto in quanto l'Italia è, in termini assoluti, il secondo beneficiario del piano Juncker, che ha già mobilitato 400 miliardi di euro di investimenti in tutta l'Europa, di cui quasi 64 miliardi in Italia.

L'Italia è anche il principale beneficiario della flessibilità esercitata tra il 2015 e il 2018 nell'ambito del patto di stabilità e crescita in ragione, principalmente, delle condizioni economiche sfavorevoli, del sostegno alle riforme strutturali e agli investimenti, e de circostanze eccezionali relative alle minacce alla sicurezza, alla crisi dei rifugiati e ai terremoti. Questa flessibilità ha permesso all'Italia di spendere e investire 30 miliardi di euro in più, circa l'1,8% del suo PIL, rispetto a ciò che avrebbe potuto fare diversamente.

L'Italia è anche il secondo più grande beneficiario dei fondi strutturali e di investimento europei, con 44,7 miliardi di euro di sostegno dall'UE per il periodo 2014-2020: ossia, una media di 735 euro per abitante proviene dal bilancio dell'Unione e va direttamente a beneficio dei cittadini italiani. Il che vuol dire, ad esempio, circa 2.198.000 persone che hanno avuto accesso a servizi sanitari di migliore qualità. Questi fondi supportano anche 101.622 imprese con la creazione di 23.425 posti di lavoro.

Tutto ciò non ha nulla a che fare con la persistente caricatura di un'Europa fatta di cieca austerità. E i risultati sono lì a dimostrarlo. L'Unione europea ha ormai registrato 23 trimestri consecutivi di crescita. Dall'inizio del mandato della mia Commissione sono stati creati 12,6 milioni di posti di lavoro. Il tasso di disoccupazione è al suo livello più basso dall'inizio di questo secolo. E il tasso di occupazione non è mai stato così alto. Oggi, in Europa, 240 milioni di uomini e donne risultano occupati, e si tratta di una cifra da record.

Se quei 12,6 milioni di posti di lavoro fossero andati persi, la Commissione sarebbe stata accusata di esserne l'unica responsabile: quindi, permettetemi di rivendicare almeno una parte di questi progressi.

Sì, le Istituzioni europee hanno fatto molto per riportare l'Europa sulla via della creazione di posti di lavoro e della crescita, ma voglio anche rendere omaggio agli Stati membri che hanno saputo prendersi le proprie responsabilità.

Questa crescita, questi posti di lavoro, erano la nostra priorità, ma avrebbero avuto senso se avessimo messo l'equità al centro delle preoccupazioni. Fin dall'inizio, l'Europa sociale è stata uno dei pilastri della nostra azione. Anche in questo caso, l'Europa è cambiata e continuerà a cambiare. Ad esempio, ab-

biamo modificato le regole sul distacco dei lavoratori per correggere il rischio di abusi e applicare un principio di buon senso per cui uno stesso lavoro in uno stesso posto deve avere una medesima remunerazione. Questo è un passo molto significativo in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali proclamato nel 2017. Questo pilastro è costituito da 20 principi fondamentali tesi a difendere i diritti degli Europei in un mondo che in rapida mutazione.

Perché se gli Europei, e soprattutto i lavoratori, non si sentono più protetti dall'Europa, se pensano che l'Europa si preoccupi solo della competitività, non ascolti che la voce dei mercati e non riservi attenzione alla loro vita quotidiana e alle loro prospettive future, allora lentamente, ma sicuramente, non finiranno per allontanarsi dall'Europa.

È questa ambizione di crescita equa e sostenibile, che guarda al futuro che è alla base delle nostre proposte anche per il prossimo quadro finanziario pluriennale europeo. Per i nostri ricercatori, per i nostri giovani, per i nostri agricoltori e per i nostri imprenditori, è importante che questa nuovo ciclo di programmi europei inizi bene nel tempo, noi e stiamo lavorando per questo.

Una consultazione elettorale decisiva

La verità è che l'Europa è oggi un po' meno imperfetta di quanto non lo fosse qualche anno fa. Ma ciò non significa che l'Europa sia al riparo da rischi, sia che essi provengano da essa stessa o da altri.

Sono numerosi coloro che vogliono disgregare l'Europa, mentre in questo mondo, al tempo stesso sempre più multipolare e sempre più imprevedibile, l'Europa è più che mai essenziale per permettere ai paesi che la compongono di rispondere insieme e in modo più efficace alle nuove sfide e ai bisogni di protezione dei cittadini. E l'Europa non potrà incidere sul suo futuro e sul destino del mondo se non agisce in maniera unitaria con una stessa determinazione e la volontà condivisa di far sentire la propria voce. È questa la convinzione che i leader europei hanno espresso a Sibiu, in Romania, il 9 maggio scorso, Giornata dell'Europa, con l'adozione all'unanimità di dieci impegni per rafforzare ulteriormente l'Europa in modo che possa adattarsi alle realtà del domani.

E mentre, tra poche settimane, i cittadini europei saranno chiamati ad esprimersi alle urne, in una consultazione elettorale che si preannuncia decisiva, è più che mai importante rivolgere loro un discorso che parli dei valori attorno ai quali è stato costruito il progetto europeo - la pace, lo stato di diritto, la libertà e la solidarietà - ma anche dei grandi successi dell'Europa e la sua capacità di influenzare il corso del mondo.

Sento spesso pronunciare "Bruxelles", come se l'Europa si riducesse a Bru-

xelles. Ma l'Europa è ciascuno dei nostri paesi, ciascuna delle nostre regioni e delle nostre città; l'Europa è ciascuno di noi. Quindi smettiamo di nazionalizzare i successi e comunitarizzare i fallimenti. Solo se giochiamo come una squadra possiamo vincere. La nostra unione è la nostra forza! Ecco perché la composizione del prossimo Parlamento europeo è così importante. È essenziale non cedere alla retorica euroscettica e nazionalista per scegliere, al contrario, dei deputati impegnati in questa lotta per avere un'Europa ancora più ambiziosa ed efficiente.

E conto sull'Italia per difendere quest'Europa più unita, più forte, più democratica. Perché la storia dell'Europa è sempre stata scritta con l'Italia e il futuro dell'Europa può essere scritto solo con l'Italia.

Jean-Claude Juncker
Presidente della Commissione europea

*traduzione a cura di Davide Rigallo,
Segretario regionale AICCRE Piemonte*

Il grande rebus del 26 maggio

di Nicolò Carboni

Le elezioni europee che ci attendono nelle prossime settimane segnano una cesura importante per la recente, e travagliata, vicenda dell'integrazione continentale. Per la prima volta in assoluto le due forze storiche (socialiste e popolari), che da sempre reggono gli equilibri istituzionali a Bruxelles, rischiano di non essere autosufficienti, aprendo ad alleanze inedite e nuove alchimie parlamentari.

10 anni di cambiamenti

La nuova composizione del Parlamento di Strasburgo, però, altro non è che un riflesso mediato e indiretto delle grandi trasformazioni che il nostro continente ha vissuto, e purtroppo molto subito, negli ultimi dieci anni. Se riavvolgiamo la pellicola della storia a quel 2008, agli scatoloni di Lehman Brothers e al tracollo finanziario mondiale scopriamo una realtà tanto dolorosa quanto severa: l'Europa è l'unica macroarea del mondo che è uscita dalla grande crisi più debole di come ci è entrata. Mentre l'America, nonostante Trump, cresce del 3% annuo e la Cina si sta imponendo come nuovo grande polo industriale, finanziario e financo geopolitico mondiale, la vecchia Europa arranca e scopre di continuo nuove fatiche. In appena undici anni abbiamo vissuto la vicenda del deficit greco (gestita tanto malamente dalle istituzioni europee da aver portato addirittura a inedite e pubbliche scuse da parte di Jean Claude Juncker), le pressioni sui debiti sovrani e sull'euro sventate solo col "whatever it takes" di Mario Draghi, lo psicodramma infinito della Brexit e, lungo il nostro confine orientale, covano le braci ancora tiepide del conflitto ucraino.

Crisi ad orologeria

L'Europa avrebbe dovuto costruire la concordia, ma, per ora, appare più simile a una somma di debolezze che, a scadenze quasi regolari, esplodono, mettendo in discussione non solo l'attuale assetto istituzionale triangolato tra

Bruxelles, Strasburgo e Francoforte ma, addirittura, il senso storico stesso di un progetto di unità europea di stampo, per così dire, spinelliano. Dormivamo mentre la storia a cavallo di hegeliana memoria si rimetteva a galoppare. Oggi l'Unione Europea è a un bivio, rimanere ferma in attesa che un beccamorto esterno (Trump, Putin o Xi) vibri il colpo finale, oppure deve evolvere, cercando la soluzione al nodo gordiano che la strangola: quella presunta dicotomia tra democrazia e globalizzazione. Negli anni novanta le élite culturali, economiche e politiche dell'Occidente si sono cullate su un falso assunto, trasformatosi poi in una falsa ideologia: il capitalismo, con la fine della guerra fredda, aveva vinto e sarebbe solo stata questione di tempo prima di vedere la democrazia liberale imporsi in tutto il mondo, a seguito del libero mercato, delle riforme e della stabilità monetaria. Il corollario sbagliato di questa tesi sbagliata è che capitalismo e liberalismo siano una coppia inscindibile, dove si trova l'uno, ci dicevano, prima o poi sarebbe arrivato anche il secondo, sarebbe bastato aspettare oppure, in casi estremi, dare un colpetto alla storia tramite il Fondo Monetario Internazionale, gli aiuti umanitari o, al limite, un "moderato" intervento militare.

Gli anni recenti ci hanno insegnato che questo assunto è fattualmente errato: il capitalismo moderno, soprattutto nella sua variante finanziaria più rapace, prospera proprio in quei paesi che oggi definiamo "democrature" mentre l'Occidente liberaldemocratico fatica a stare al passo, nonostante i reiterati tentativi di correggere le presunte storture dei sistemi economici tramite fantomatiche "riforme" che, quasi sempre, si sono tradotte in tagli ai sistemi di Welfare e alla precarizzazione feroce del lavoro.

Gli errori della "cura greca"

L'Unione Europea ha ottenuto successi spettacolari nella costruzione di un mercato unico e nella progettazione di strumenti legislativi capaci di rendere più efficiente il sistema economico, ma altrettanto spettacolare è stato il fallimento nel condividere i benefici con chi, per svariati motivi, si trova in una situazione di svantaggio. Le recenti norme sull'Unione Bancaria, per esempio, hanno rafforzato il sistema finanziario europeo garantendo la necessaria stabilità al mercato dei capitali ma si sono rivelate poco incisive per quanto riguarda l'accesso al credito. I lavori sul "pilastro sociale" e, in particolare, su temi come salario minimo e indennità di disoccupazione europea, sono fermi da quattro anni a causa di divisioni insanabili nel Consiglio Europeo. Infine qualsiasi tentativo di riforma istituzionale che metta mano alle lungaggini legislative del Trattato di Lisbona e razionalizzi le competenze della Commissione Europea è pregiudicata dalla necessità, in sede di una eventuale nonché improbabile Conferenza Intergovernativa, di avere l'unanimità di

tutti i governi europei, comprese le riottose cancellerie di Visegrad (per non parlare degli attuali inquilini dei ministeri nostrani).

Come progressisti europei la strada appare piuttosto stretta, appare ormai chiarissimo che la difesa a oltranza di questa Europa e delle sue (non secondarie) conquiste si è ridotta a un'arma spuntata. Non occorre un generico europeismo privo di contenuti, ma una nuova riflessione politica capace di coniugare le rivendicazioni storiche della sinistra con un approccio davvero europeo, internazionalista si sarebbe detto qualche anno fa. Questo nuovo programma politico, però, non può evitare i conti col passato, anche recente, della sinistra europea: fa riflettere che, mentre il Fondo Monetario Internazionale ha dichiarato in un suo *paper* ufficiale che la “cura greca” è stata sbagliata e forse addirittura dannosa, al momento non si sia levata alcuna voce di chi - all'epoca - militava e dirigeva il campo largo della sinistra per, quantomeno, ammettere il gigantesco abbaglio collettivo. Forse, se il primo ministro Greco Alexis Tsipras non fosse stato lasciato solo nel drammatico confronto con la Troika, l'Europa avrebbe potuto costruire una strada alternativa prima dell'ascesa di sovranisti e populistici. In questo senso le colpe, e gli errori, del Partito Socialista Europeo sono notevoli; totalmente schiacciato sulle necessità tedesche (la SPD aveva un disperato bisogno di tenere in piedi la grosse koalition con i cristiano-democratici), il PSE ha avvallato con scarsa o relativa resistenza e in cambio di concessioni quasi nulle, l'interenza dei provvedimenti licenziati dalla Commissione Barroso, mentre François Hollande e gli altri governi socialisti hanno preferito schierarsi con le destre europee anziché proporsi come pontieri tra le rigidità dei falchi nordici e le esigenze dell'Europa mediterranea.

La frattura tra Europa e cittadini nasce, in misura forse inconscia, proprio in quel 2015, quando la ragion di stato nordica ebbe la meglio sulle tensioni solidaristiche. Fu in quel momento, quando Alexis Tsipras fu costretto a piegare la testa, che i demoni del populismo e del sovranismo sono sfuggiti a ogni controllo. L'Europa matrigna contro cui urlavano nelle piazze e sui social si era, improvvisamente, rivelata reale. La mancanza di contrapposizione tra socialisti e popolari (in nome della mai abbastanza esecrata “maggioranza europeista”) ha precipitato le forze politiche “tradizionali” nel buco nero del sono tutti uguali, dell'indistinta tecnocrazia predatrice e arrogante.

Leadership franco-tedesca, timidezza italiana

In un quadro di questo tipo appare chiaro come l'Italia sia fragilissima, soprattutto a causa del suo rapporto ambiguo con l'integrazione europea. Gli altri paesi fondatori, in particolare i pesi massimi Francia e Germania, considerano l'Unione come uno strumento di estensione della propria sovranità

e, non a caso, la burocrazia bruxellese è costruita sul modello dei ministeri parigini, mentre l'assetto istituzionale somiglia molto a quello che troviamo a Berlino; insomma, i nostri cugini francesi e tedeschi considerano l'Ue una comunità di destino, ovviamente, ma pure come un'utile lente che aumenta la loro profondità geopolitica, sia per le questioni interne, che sullo scenario mondiale. L'Italia non ha mai fatto propria questa lettura ma, anzi, è rimasta ferma alla lezione di Guido Carli e Carlo Azeglio Ciampi, quella che - per amor di sintesi - può essere riassunta nella teoria del vincolo esterno. L'Italia, ritenuta dotata di peculiarità specifiche derivanti dalla sua complessa e non sempre coerente storia, aveva bisogno di agganciarsi ai grandi paesi d'oltralpe per superare alcune deficienze economiche e istituzionali. In parte i due grandi economisti avevano ragione e, naturalmente, non interpretavano l'aggancio europeo come una forma di subalternità ma, col passare degli anni, il loro insegnamento è stato distorto e letto in maniera superficiale: le classi dirigenti italiane, per pigrizia quanto per incapacità di elaborazione, si sono via via sempre più adagate su parametri, norme e vincoli, in nome del mantra "ce lo chiede l'Europa", dimenticando che sì l'Unione ha regole, ma l'Italia, da grande paese fondatore, ha il diritto e dovere di contribuire a scriverle, senza timidezze o rinunce.

Non possiamo sapere oggi quali saranno gli assetti parlamentari che si costruiranno a Strasburgo ma, in ogni caso, appare evidente come questa legislatura sia l'ultima chiamata per le forze progressiste del vecchio continente. Triangolando tra governi, opposizioni, Commissione Europea e nuovi numeri al Parlamento Europeo, i partiti riuniti attorno a quello che era il Gruppo S&D dovranno essere capaci di rappresentare una alternativa sia all'Europa arcigna dei conti in ordine e dell'ordoliberalismo nordico, sia alle spinte distruttive di movimenti velleitari o dai chiari tratti reazionari.

Si tratta di una sfida avvincente, sia nella teoria che nella prassi politica, simile - per certi versi - a quella affrontata dalle sinistre storiche durante gli anni della grande ricostruzione post bellica.

Ci rimane però il monito di Altiero Spinelli, "la strada non è facile né sicura, ma deve essere percorsa e lo sarà!". Se i progressisti sapranno muovere i primi passi lo scopriremo il prossimo 26 maggio.

L'ora più buia per il Vecchio Continente

di Stefano Rossi

L'Unione Europea ha dovuto affrontare nell'ultimo decennio la sua ora più buia. La crisi finanziaria internazionale, il tracollo dell'egemonia americana e del dollaro, il risorgere di populismi e nazionalismi, l'aumento delle disuguaglianze interne e la riduzione dei sistemi di welfare, sono solo alcune delle sfide che gli Stati europei si sono trovati ad affrontare. Il rischio di disgregazione dell'Unione è stato concreto quando l'attacco all'euro ha portato la Grecia sull'orlo della guerra civile e risvegliato in Europa l'incubo della dittatura. La verità è che i vecchi strumenti nazionali non erano in grado di fronteggiare le nuove sfide, ma al contempo gli Stati non ne avevano creati di nuovi – adeguati – a livello europeo.

Se l'Unione è sopravvissuta, lo dobbiamo alle due istituzioni di natura federale che i nostri padri hanno saggiamente creato nel corso del processo di integrazione: la moneta e il parlamento. Se la politica monetaria della Banca Centrale Europea (BCE) ha garantito l'integrità del mercato unico di fronte agli attacchi esterni finalizzati a smembrare l'Unione, il Parlamento Europeo ha dato uno sfogo democratico alle tante voci critiche verso le soluzioni imperfette trovate dalla Commissione e dai governi nazionali agli effetti negativi della crisi globale.

Tuttavia, quello che dobbiamo chiederci oggi è come l'Unione potrà sopravvivere alla prossima crisi e in genere come potrà governare la globalizzazione e non esserne vittima. Non sappiamo ora se la nuova crisi nascerà dal crescente disordine globale, dal nuovo rischio del nucleare, dalle palesi violazioni dello stato di diritto nelle “democrazie illiberali” dell'est, o dall'ormai inarrestabile cambiamento climatico. Sappiamo però che l'Europa è un progetto incompleto e le attuali lacune (politica estera e di difesa, governo democratico dell'economia, capacità di bilancio autonoma, riforma istituzionale) sono insostenibili e devono essere superate se l'Unione vuole avere un futuro e se i cittadini europei vogliono essere protagonisti nel nuovo sistema mondiale.

Un voto molto più politico

In questo contesto, per la prima volta dal 1979 le prossime elezioni europee avranno un significato politico molto rilevante. Dal voto di fine maggio usciranno nuovi equilibri nel Parlamento Europeo, una nuova Commissione e – forse – un nuovo rapporto istituzionale tra Parlamento e Consiglio. Dal 1979, le elezioni europee hanno sempre rappresentato la frattura tra forze europeiste e forze euroscettiche. Guardando all'ultimo decennio, sia nel 2009 che nel 2014 il tema delle elezioni europee è stato quello della progressiva crescita dei partiti euroscettici, tema che caratterizzerà certamente anche questa tornata elettorale. La spaccatura tra europeisti ed euroscettici è sempre stata lampante a livello europeo, sia per quanto riguarda le posizioni istituzionali, sia – molto spesso – sulle politiche proposte dalla Commissione. Ed infatti, i programmi elettorali di popolari, socialisti e liberali erano molto simili nel 2014, come nel 2009.

Le europee di quest'anno, in pieno allineamento con quelle precedenti, vedranno una minoranza euroscettica in crescita come contropartita della crisi dei partiti tradizionali. Una minoranza che non riesce ancora a formare un fronte compatto per le note divergenze tra leader nazionalisti sulle politiche migratorie e di bilancio. Una maggioranza che perde pezzi ma che finora ha mantenuto una certa unità intorno alla guida della Commissione e che – specialmente dopo Brexit – ha potuto aprire nuovi cantieri di avanzamento istituzionale, dalla difesa alla fiscalità.

Se c'è un elemento di novità nelle prossime europee, questo non è la riproposizione del fronte europeista. Semmai, è la spaccatura dello storico fronte europeista. Per varie ragioni, uno dei pilastri della vita politica europea come l'abbiamo conosciuta fino a oggi sta per crollare: la storica grande alleanza tra popolari e socialisti. L'elezione di medio periodo del Presidente del Parlamento è stato il casus belli; l'apertura del PPE a Orban, la inevitabile perdita di voti del PSE, l'ascesa di nuovi attori esterni ai partiti tradizionali, come En Marche e i 5 Stelle in Italia, rischiano di fare il resto. Così i numeri non potrebbero consentire una maggioranza limitata a popolari e socialisti. Non è escluso che alla fine il presidente di Commissione sarà sostenuto da popolari, socialisti e liberali, ma per la prima volta sta diventando concreta l'eventualità che i popolari si rivolgano a destra per trovare un appoggio. Di fronte a questo rischio incombente, i socialisti dovranno scegliere se impostare una campagna elettorale morbida verso i popolari, o se presentarsi come una vera alternativa rispetto a questi ultimi. La necessità di esprimere una vera alternativa rispetto ai popolari, tuttavia, impone a socialisti, verdi e sinistra di dotarsi di un'agenda politica europea e dare battaglia nella prima campagna elettorale veramente europea. Questa è inoltre l'unica strada per recuperare

alla “famiglia progressista” un consenso perso negli anni a favore di forze antisistema che, a torto o ragione, hanno rappresentato per gli elettori l’unica alternativa alla direzione politica dell’Europa degli ultimi decenni.

Il toto-scenari del nuovo Parlamento

Prima del 2014, alla chiusura delle urne in Europa iniziava la giostra dei governi nazionali per la nomina della Commissione e del suo Presidente. Le cancellerie nazionali, confidenti che la solida alleanza tra socialisti e popolari avrebbe sostenuto la proposta del Consiglio europeo, gestivano un potere sostanziale di scelta e nomina del Presidente della Commissione, che rispondeva politicamente al Consiglio europeo stesso. Le cose sono parzialmente cambiate quando nel 2014 la nuova pratica degli Spitzenkandidaten ha sottratto al Consiglio europeo la libertà di scelta del Presidente della Commissione, spostando verso il Parlamento europeo il canale di legittimazione e responsabilità politica della Commissione.

Non è ancora possibile parlare di un vero rapporto di fiducia istituzionalizzato, ma piuttosto di una transizione avviata nei fatti dalla pratica degli Spitzenkandidaten. Occorre però osservare che questa pratica funziona bene con una grande coalizione in cui esiste un accordo precedente alle elezioni in base al quale il partito di maggioranza relativa sarà espressione del Presidente della Commissione. Ma quali sono gli scenari nel caso in cui quella grande coalizione si rompa o comunque non sia più sufficiente a garantire la maggioranza del Parlamento? In questa prospettiva, è chiaro che il partito di maggioranza relativa – come succede di norma nelle democrazie parlamentari – avrà l’onere di raccogliere una maggioranza di governo in Parlamento. Se non fosse in grado di farlo, potrebbero nascere governi con altre geometrie e, in ultima istanza, il Consiglio europeo proporrebbe al parlamento un Presidente di Commissione senza un preciso colore politico.

In tutti questi casi, ci sono i presupposti perché il rapporto di fiducia tra il Parlamento e la Commissione ne esca rafforzato, sempreché i candidati siano stati eletti sulla base di agende europee di partito o di coalizione e possano così vantare una legittimazione democratica basata su un vero programma europeo. In altre parole, la pratica degli Spitzenkandidaten ha aperto la strada alla creazione della fiducia parlamentare. La crisi della coalizione socialisti-popolari sarà la prova del fuoco della tenuta del rapporto di fiducia e potrà quindi rappresentarne una crisi o la sua istituzionalizzazione di fatto. Il nuovo ruolo del Parlamento europeo rende quindi ancora più rilevante il passaggio elettorale di fine maggio 2019.

Alla ricerca di una prospettiva

Perché il mandato popolare dei nuovi parlamentari sia forte, occorre che i candidati indichino non solo quale Europa sognano e lotteranno per realizzare, ma anche i concreti obiettivi politici che il governo dell'Unione dovrà darsi nei prossimi 5 anni. Non sarà sufficiente chiedere più o meno Europa, o una generica "Europa diversa" che approssimativamente tutte le forze politiche – almeno a parole – invocano; occorrerà invece indicare nel concreto cosa i candidati vogliono fare del governo europeo. Alle elezioni, ai cittadini non basterà sapere dai partiti "quale Europa" propongono, ma "un'Europa per fare cosa?". Vogliono poter scegliere un'Europa della crescita, del welfare, del lavoro, delle imprese, dell'ecologia, della sicurezza, dell'accoglienza, dei diritti, della solidarietà, un'Europa della pace e con una precisa missione nel mondo. Solo i partiti sono in grado di formulare proposte alternative su questi temi e sfidarsi nell'agone elettorale.

Le domande dei cittadini esigono risposte politiche, non istituzionali. Corriamo il rischio che una campagna elettorale basata sul generico europeismo rimanga agli occhi degli elettori un vago riferimento identitario a un sentimento che oggi non scalda più i cuori, semplicemente perché l'Unione è ormai considerata un'istituzione irrevocabile, una realtà. Sono lontani i tempi in cui l'Europa era vista come una novità in costruzione, una promessa utopica. Oggi l'Unione ha un Parlamento, una moneta, una Corte di ultima istanza, una banca centrale, un governo. Certo, i limiti dello *status quo* sono noti a tutti noi, ma per i cittadini l'avanzamento istituzionale non rappresenta più una sfida emozionante. Allo stesso tempo, se i partiti si impegneranno su politiche ambiziose, alcuni avanzamenti istituzionali saranno richiesti, e sarà nel loro mandato realizzarli, partendo da un bilancio europeo idoneo a perseguire gli obiettivi politici indicati dai cittadini.

L'Europa da ritrovare

di Mercedes Bresso

L'Unione europea è stata messa sotto attacco. Negli ultimi anni il progetto europeo per il quale abbiamo duramente lavorato nel corso degli anni è stato messo in discussione. I principali artefici del caos che ha investito l'Europa sono stati i movimenti o partiti sovranisti e antieuropeisti, coloro che per accrescere il proprio consenso elettorale hanno cavalcato le paure e le difficoltà dei cittadini. È vero che qualcosa non è andato per il verso giusto. La crisi economica che ha colpito il mondo nel 2009 ha creato diseguaglianza e ha allargato la distanza tra chi è ricco e chi invece fatica ad arrivare a fine mese. Sono sempre più i cittadini che hanno perso il lavoro e che hanno difficoltà, magari a causa dell'età, a trovare una nuova occupazione; e sono sempre di più i giovani che non vedono opportunità o che sono costretti dopo anni di studio ad accontentarsi di un mestiere per il quale la loro qualifica non serve a nulla. A loro noi avevamo promesso un futuro migliore del nostro e non abbiamo mantenuto la parola data. È normale dunque che le persone giudichino inadeguate le proposte che negli anni abbiamo dato, ma la strada che abbiamo percorso era l'unica possibile. Quando crolla una casa, la prima cosa che si deve fare è mettere in sicurezza le persone, togliere le macerie, salvare il salvabile e poi si può pensare a ricostruire. L'Unione europea ha fatto questo, prima di tutto si sono dovuti mettere in sicurezza gli interessi dei cittadini europei garantendo stabilità economica all'interno degli Stati nei quali vivono. Adesso è il momento di passare alla seconda fase che è quella della crescita.

Ascoltare e tradurre in cose concrete

Tutto ciò però ha portato a una sana voglia di partecipazione. Abbiamo visto le strade di Londra stracolme di gente che chiedeva di poter dire la propria sulla tanto difficile uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea e abbiamo visto milioni di ragazzi e ragazze in tutto il mondo manifestare per esigere dai Governi un impegno serio per la salvaguardia dell'ambiente. Gli uomini e le

donne che popolano il nostro continente non vogliono smontare il nostro progetto europeo, ma renderlo ancora più forte. Spesso chi vive all'interno delle istituzioni o chi fa politica è convinto che la sua sia una delega in bianco. Il collegamento con il territorio, lentamente, una volta eletti o nominati, tende a dissolversi. Si smettono di ascoltare gli appelli che arrivano da quei luoghi che dovrebbero essere il centro delle nostre attività: le città, i comuni montani, le periferie, ma anche il mondo dell'associazionismo e dell'imprenditoria. Le politiche che vengono studiate e messe in atto sono politiche realizzate per il bene di quegli attori sociali ed è per questo che è fondamentale ascoltare il loro parere e le loro richieste. Io personalmente questo l'ho sempre fatto presidiando in modo continuo e costante i territori che mi hanno dato la delega per operare all'interno del Parlamento europeo. È da questo continuo confronto che sono nate iniziative, che oggi sono realtà, a favore dei territori montani e rurali, ma anche il sostegno a una nuova fase europea per il lancio di vere politiche sociali a favore dei giovani, delle donne, dei bimbi e di chi ha perso il lavoro.

“WeEuropeans”

Come parlamentari europei però per la prima volta abbiamo cercato di fare un passo in più, abbiamo voluto sottoscrivere una grandissima consultazione pubblica che ha coinvolto milioni di cittadini europei. Io sono stata una delle prime firmatarie della campagna “WeEuropeans” che è stata lanciata dalla piattaforma civica europea MAKE.ORG e dall'associazione civica transnazionale CIVICO Europa. I cittadini europei per sentire l'Europa vicina devono essere protagonisti del cambiamento e per farlo devono poter avanzare le proprie proposte e su queste deve esserci un vero e proprio confronto. Il 22 marzo questa campagna di consultazione è stata presentata al Parlamento europeo. La campagna ha raggiunto 38 milioni di cittadini e cittadine che hanno espresso quasi 12 milioni di voti su ben 30.000 proposte avanzate. Ogni cittadino europeo è stato chiamato a rispondere alla domanda “Come reinventare l'Europa?” e a votare per le proposte che riteneva più pertinenti. Questa consultazione ha portato alla selezione delle 10 proposte più votate che sono andate a comporre l'Agenda dei Cittadini. Per la prima volta noi, politici che lavoriamo all'interno delle Istituzioni, siamo stati chiamati a confrontarci con le richieste dei cittadini e delle cittadine. E ben venga, perché è solo attraverso questo dialogo costruttivo che potremo far crescere il progetto europeo e renderlo più vicino a tutti. A maggio l'Agenda dei cittadini verrà presentata al Consiglio europeo, che si riunirà a Sibiu per discutere del futuro dell'Europa. Un momento storico per la democrazia diretta. Energie rinnovabili, riciclo e monouso, ambiente, frodi agroalimentari, reati ambientali, paga

minima oraria e sicurezza sul lavoro sono solo alcuni temi che sono trattati nelle dieci proposte più votate in Italia. Si parla però anche di politica e trasparenza, uniformità europea del sistema fiscale e immigrazione. Insomma temi portanti del futuro dell'Europa.

Prioritaria l'attenzione alla difesa dell'ambiente

Guardando con attenzione le dieci proposte più votate in Europa non può non saltare all'occhio la pressante richiesta dei cittadini di fare più attenzione al mondo che ci circonda: riciclo e riutilizzo delle materie prime; tutela delle foreste; restrizioni in materia di sostanze chimiche nell'industria alimentare; incentivazione di progetti per il rilancio delle energie rinnovabili. Però grande attenzione anche alla trasparenza e onestà per chi vuol operare nel mondo delle istituzioni, all'istruzione e alla ricerca; per i diritti dei lavoratori; per l'assistenza medica. Il 22 marzo al Parlamento europeo abbiamo ascoltato con attenzione le proposte che sono state avanzate e i temi affrontati devono essere centrali nell'agenda politica. È stato bello constatare che chi è intervenuto lo ha fatto in chiave pro-europea e con l'obiettivo di migliorare e rafforzare il progetto. Nel dibattito però c'è stata solo una grande assente: la questione istituzionale. È necessario aprire uno spazio di dibattito pubblico ed europeo per comprendere con quali strumenti e con quali risorse l'Unione europea potrà dare delle risposte a queste domande. Queste stesse proposte adesso saranno sottoposte a partiti politici e leader, membri del Parlamento europeo, spitzenkandidaten (candidati guida o principali per la carica di presidente della Commissione Europea) e ai candidati alle elezioni europee. Ognuno di questi attori della vita politica europea dovrà esprimere la propria opinione in rapporto alle proposte che sono state avanzate. Infine l'Agenda verrà presentata al Consiglio europeo. Iniziative del genere sono fondamentali nel processo di costruzione degli Stati Uniti d'Europa che sono e rimangono l'unica possibilità che abbiamo per competere in un mondo sempre più globale. Se gettassimo lo sguardo oltre i confini europei ci ritroveremmo di fronte a grandi stati continenti: gli Usa, la Cina, l'India, la Russia, il Brasile e l'America Latina.

Le contraddizioni di una grande potenza

L'Europa da un punto di vista del reddito e della potenza economica è tra i giganti del mondo perché rappresenta ancora il più grande mercato globale ed è anche tra i più grandi acquirenti e venditori, oltre che donatori. Siamo anche gli unici ad avere una molteplicità di stati che vogliono entrare a fare parte dell'Ue e gli unici a garantire, non solo la democrazia, ma anche un buon livello di stato sociale. Senza dimenticare il trattato che è stato firmato con il Giappone, che crea la più grande area mondiale di libero scambio. Tuttavia

siamo un nano dal punto di vista politico e dal punto di vista della capacità di difesa dei nostri cittadini. È per questo motivo che deve andare avanti il processo di creazione degli Stati Uniti d'Europa. Perché potenze mondiali come gli Usa non temono i singoli Stati membri dell'Ue, come possono essere Germania, Francia, Italia o Inghilterra; temono l'Unione europea, Russia e Cina. Cosa significa? Che i singoli Stati europei sono competitivi solo se nell'Unione, la stessa che ci ha assicurato la pace dal 1945, l'abbattimento delle frontiere, la libera circolazione. Ma, ora, è il momento di riconoscere che ci ha portato benefici economici. L'Ue deve essere il contesto dentro il quale i singoli Stati devono muoversi per migliorare la propria economia, il proprio sviluppo e il proprio welfare. Abbiamo bisogno di simboli che siano in grado di farci sentire tutti parte dello stesso progetto.

L'obiettivo: gli Stati Uniti d'Europa

Gli Stati Uniti d'Europa però potranno diventare un obiettivo realmente raggiungibile solamente quando i cittadini e le cittadine si sentiranno veramente parte integrante di un progetto importante e comunitario. Quando gli europei si sentiranno veramente europei. Per farlo noi progressisti dobbiamo smascherare punto su punto le bufale che ogni giorno lanciano i sovranisti e gli antieuropeisti e dobbiamo essere in grado di coinvolgere la cittadinanza in quella che è la realizzazione del più grande sogno che possiamo avere. L'Europa è a un bivio. Da una parte ci sono coloro che vogliono dividere e che costruirebbero muri; dall'altra c'è invece chi è convinto che solamente l'Unione possa essere la vera risposta a tutte le sfide che abbiamo davanti. Lo spartiacque sono le prossime elezioni europee che possono diventare l'occasione giusta per lanciare una nuova e importante fase costituente per l'Unione europea. Una fase costituente per l'Unione europea però sarà possibile solamente se chi veramente ha a cuore il futuro dell'Europa avrà un'adeguata rappresentanza al Parlamento europeo. Tanto negli ultimi cinque anni abbiamo fatto, ma tanto ancora dobbiamo fare ed è per questo che noi che abbiamo a cuore il futuro della democrazia e dello sviluppo nel nostro continente dobbiamo continuare a persistere per portare a termine quel grande progetto nel quale crediamo e per il quale tanto abbiamo lavorato e tanto lavoreremo.

I “no” che aiutano a far crescere... il bilancio europeo

di **Daniele Viotti**

Quando, da neoeletto al Parlamento Europeo, sono entrato per la prima volta in Commissione Bilancio un collega più anziano di me, che nel suo paese era già stato un paio di volte ministro, mi ha detto, “vedi Viotti, una delle cose da imparare quando ci si occupa di finanze pubbliche è che, a qualsiasi domanda, la prima risposta deve essere “no”, poi magari si può discutere, ma in un secondo momento”. Non so quanti “no” quel collega avesse detto nella sua lunga e prestigiosa carriera ma, durante i miei cinque anni tra Bruxelles e Strasburgo, ho cercato di avere un approccio diverso: ho provato a dire sì quando era possibile e, con fatica, a trasformare qualche no in, almeno, un “vedremo”.

Uno strumento politico straordinario

Occuparsi di politiche di bilancio è una scelta poco furba secondo i più. Gli argomenti sono molto tecnici, poco mediatici e, come se non bastasse, poiché l’argomento principe è il denaro, si finisce quasi sempre in negoziati lunghissimi o, se proprio va male, ci si ritaglia il ruolo e l’immagine del burocrate arcigno e avaro. Una semplificazione, evidentemente, ma in tempi di social e di crisi di governo a colpi di tweet, si rischia di rimanerci imprigionati. La realtà è diversa, decisamente diversa. La ragione sostanzialmente è nelle cifre, e non potrebbe essere altra: il bilancio europeo, con i suoi 120 miliardi di euro circa di disponibilità, è uno strumento politico straordinario che, pur non raggiungendo nemmeno alla lontana il peso specifico dei suoi equivalenti americano e cinese, negli anni ha trasformato concretamente i progetti europei più ambiziosi. Da Erasmus al sostegno per le piccole e medie imprese, passando per le centinaia di programmi e fondi che finanziano le nostre infrastrutture, le scuole e le università, quei progetti sono centinaia.

Occuparsi di bilancio però è difficile perché costringe a un esercizio che noi politici si cerca quasi sempre di evitare: il confronto con i dati di realtà. Tra tabelle, entrate e uscite, fondi, crediti e debiti, il lavoro sul budget annuale

dell'Unione Europea pare rievocare le parole del cancelliere Bismarck, la politica come arte del possibile. Possiamo scrivere le migliori direttive del mondo, le norme più illuminate, regolamenti ambiziosi ma, senza capacità finanziaria, tutto rimane lettera morta, infinite scartoffie che si accumulano nei grigi palazzi di Bruxelles.

La vera battaglia sul bilancio europeo, che ho tentato di portare avanti da relatore generale in questi anni, non è il conteggio micagnoso di quanti soldi vanno ai singoli Stati o, peggio ancora, l'applicazione di una logica solo ragionieristica con un calcolo entrate e uscite, occorre lavorare per sfruttare al massimo gli strumenti finanziari che abbiamo a disposizione, principalmente in due modi. Maggiore disponibilità dai governi nazionali e una grande riforma del sistema di finanziamento del bilancio europeo.

Le gelosie (e non solo) finanziarie degli Stati

Sul primo punto c'è molto poco da dire: i paesi europei, anche quelli che - formalmente - rientrano ancora nel club degli europeisti sono da sempre molto gelosi delle loro prerogative finanziarie, i trasferimenti a Bruxelles sono vissuti come una necessità dolorosa, un effetto collaterale utile appena a garantire il buon funzionamento del mercato unico e succosi fondi di sviluppo regionale. Questo approccio utilitaristico porta a storture clamorose che si riverberano nelle complesse e spesso bizantine trattative che, ogni anno a dicembre, ci hanno visti blindati nell'austera sede del Consiglio Europeo per ore e ore. In queste riunioni, che hanno il nome signorilmente autoironico di "Comitato di Conciliazione", si svela tutta la debolezza politica di chi, almeno a parole, dovrebbe garantire il buon funzionamento dell'Unione Europea. Mentre la delegazione del Parlamento (che ho avuto l'onore di guidare durante i negoziati del dicembre 2018) e della Commissione sono sempre disponibili a cercare il massimo comune multiplo, sono gli Stati membri, spesso rappresentati da funzionari, neppure da figure di rango governativo, che finiscono (quasi) sempre per imporre invece il minimo comune denominatore. Questo avviene, spesso, per calcoli di bassissimo cabotaggio, legati a equilibri interni o logiche di potere incomprensibili al di fuori delle singole capitali. Così, il bilancio europeo, che almeno in teoria dovrebbe esistere proprio per rendere meno ripide le differenze tra i vari stati, si è trasformato in un campo di battaglia dove Parigi, Berlino, Roma, Madrid, Atene, Budapest e le altre capitali, si fronteggiano in uno scontro geopolitico che, alla fine, si risolve senza nessun vincitore. Ogni taglio, ogni contenimento, ogni tentativo di limitare i trasferimenti non si traduce, infatti, in una maggiore efficienza della macchina burocratica (che, già oggi, pesa meno del quattro per cento sul totale delle spese europee, un'inezia confrontata alle pubbliche amministrazioni

nazionali), ma in minori finanziamenti per ricerca, industria, educazione e sviluppo. Questo continuo braccio di ferro costringe chi si occupa di bilancio a trovare ogni volta soluzioni sempre più creative, ai limiti di quanto è permesso fare dalle norme finanziarie in vigore e, a tratti, pure troppo confuse. A volte pare quasi che, pur di trovare una quadra accettabile, alcuni negoziatori siano disposti a tutto, addirittura a rinunciare alle prerogative politiche che, magari, la Commissione Europea aveva sottoscritto solennemente poche settimane prima nell'Aula di Strasburgo.

Per questo motivo serve un Parlamento Europeo forte e conscio del suo ruolo, capace di approvare quando necessario, ma altrettanto fermo sulle sue posizioni, quando i risultati sono al di sotto delle aspettative. In questi cinque anni ho lavorato con colleghi agguerritissimi, competenti, desiderosi di fare il meglio per l'Europa ma, purtroppo, ho anche assistito alla generale sottovalutazione che i nostri partiti e, laddove è avvenuto, i nostri governi, hanno riservato alle questioni di bilancio.

Ineludibile e improcrastinabile una riforma

Qui però entra in gioco il secondo tema che citavo poco sopra, ovvero la necessità di una grande riforma del bilancio europeo: serve che l'Unione Europea acquisisca una vera capacità fiscale autonoma che le permetta di perseguire le prerogative politiche decise da Commissione e Parlamento senza i vincoli - a volte addirittura i ricatti - imposti dagli Stati membri. Questo, ovviamente, non significa immaginare nuove tasse o imposizioni sui cittadini ma, più modestamente, un coordinamento fiscale per incidere davvero su settori che generano giganteschi profitti e restituiscono molto poco in termini di entrate fiscali. Tra le proposte in campo c'è una tassa per le aziende che operano nel digitale, la carbon tax (sostenuta, peraltro, pure da Greta Thunberg, la giovane attivista svedese che si batte contro il cambiamento climatico) e la tassa sulle transazioni finanziarie. Come appare chiaro ciascuno di questi provvedimenti non andrebbe a gravare sui consumatori o sui piccoli imprenditori ma su quei gruppi industriali che operano nell'enorme e ricchissimo mercato europeo.

Il Parlamento Europeo, in questo senso, ha lavorato molto e, in particolare, la legislatura che si è appena conclusa, ha prodotto una serie di proposte già attuabili nonché sostenibili dal punto di vista finanziario. Ora quello che serve è il sostegno politico da parte di chi, dal prossimo mese, siederà a Bruxelles e Strasburgo.

Sono passati ormai cinque anni dalla conversazione che citavo all'inizio e, forse, ho intuito meglio cosa intendeva dirmi quel collega. I suoi no - e ne ho avuto prova lavorandoci insieme - non erano il riflesso del classico ministro

delle Finanze tetragono e scorbutico. Al contrario, erano un modo rispettoso e pacato per ricordare alle sue controparti che non sempre tutto è accettabile, che non bisogna sempre portare a casa solo il minimo da un negoziato. I no, a volte, non servono per bloccare le trattative, ma per sospingerle ad uno scatto in avanti. Da relatore al bilancio, quando con le mie controparti del Consiglio non trovavamo un accordo, ho ripetuto più volte “non c’è problema, riproviamoci nei prossimi giorni”. Senza cedere, ma pure senza protervia. Non so se nella prossima legislatura mi occuperò ancora di bilancio e finanze ma, in ogni caso, spero che il Parlamento Europeo, come abbiamo provato a fare noi in questi anni, impari a utilizzare appieno le sue prerogative per continuare un percorso difficile, certo, ma necessario capace di dare all’Unione quella indipendenza e quella stabilità di cui ha bisogno per competere e vincere in un mondo sempre più complesso e globalizzato. Noi ci abbiamo provato, anche con i nostri no, ora speriamo di avere nuovi alleati.

La decisione di prendere decisioni

di Emanuele Davide Ruffino, Nicoletta Bellin,
Germana Zollesi

La capacità di prendere decisioni sembra smarrirsi ai vari livelli di convivenza: dall'impossibilità di risolvere una diatriba condominiale, alle grandi scelte che stanno condizionando il futuro del pianeta, passando ovviamente dai flemmatici inglesi che continuano a mantenere vivo il termine Brexit (almeno non potranno più dire: "tempesta sulla Manica: l'Europa è isolata"), alla saga dell'Alitalia, per rimanere alle querelle casalinghe. Ma perché non siamo più in grado di prendere decisioni? Eppure, sull'argomento non si è a digiuno di esempi... e la storia ci viene in soccorso: nelle grandi civiltà dell'antichità, dagli egizi ai romani, agli aztechi, ci si rivolgeva alla casta sacerdotale che, guardando le stelle o sgozzando qualche animale, una risposta comunque si riusciva a trovare e a farla rispettare.

L'arte del decidere

Con l'evolversi della società, le diverse discipline scientifiche si sono dotate di processi logico-formali capaci di individuare i comportamenti ottimali sulla base delle informazioni disponibili, in funzione di una specifica finalità. Il saper decidere si basa principalmente su due componenti: la prima relativa al processo inferenziale di previsione in funzione dei dati disponibili (il suo prodotto sono le stime di probabilità che un evento atteso si verifichi, che un'ipotesi abbia successo, oppure le previsioni di evoluzione relativamente ad uno scenario) e sulla base delle conoscenze possedute rispetto ad un certo ambito. La seconda componente è invece relativa al ruolo giocato nella decisione dalle preferenze e dai valori sia individuali che collettivi, come sono, ad esempio, quelli meditati dalla cultura di un gruppo, dalla sua storia e dalle sue strategie a lungo termine.

Negli ultimi anni, con il web la disponibilità d'informazioni è indubbiamente

te cresciuta, ma è mancato un impianto valoriale in grado di trasformare quest'abbondanza conoscitiva in risultati o in capacità d'indirizzo. Per superare questa impasse si sono individuati i "decision maker" che, al termine di un processo volto ad acquisire le informazioni utili, operano scelte tra le alternative possibili. La presa di decisioni (decision making) è un'attività continuamente svolta in qualsiasi campo della vita, allorché un soggetto si trova a dover selezionare una soluzione tra più alternative (problem solving, che nel management diventano l'oggetto di una disciplina volta a razionalizzare il processo che lo sottintende).

Un meccanismo inceppato

A fronte del dinamismo dimostrato da altri attori, in particolare quelli del mondo finanziario, si assiste ad uno stallo dei soggetti chiamati ad aggregare le volontà della collettività. L'elaborazione sociale intrapresa nelle democrazie occidentali ha permesso a tutti i cittadini-elettori di condividere responsabilmente le decisioni, ma oggi questo meccanismo sembra essersi inceppato. Ad ogni decisione intrapresa, si scatenano immediatamente reazioni contrarie, riuscendo spesso a spostare l'attenzione dalla questione in se, alle caratteristiche degli attori coinvolti, trasformando ogni forma di confronto dialettico in antagonismi esasperati, trasformandoci tutti in spettatori di un talk show no limit, forse accattivante ma poco conclusivo.

Se si chiedesse dove vengono prese le decisioni che riguardano la nostra vita, la molteplicità di risposte risulterebbe quanto mai variegata: eppure da qualche parte delle decisioni vengono prese, il problema è capire dove, da chi e perché. A decidere del nostro futuro sono un interagire pressoché infinito di variabili che partono dalle condizioni del "loco" dove si vive, alle opportunità offerte dalla globalizzazione: e tra questi due estremi una quantità pressoché infinita di ipotesi. La nostra società è infatti chiamata a muoversi verso due spinte attrattive: la globalizzazione che porta alcuni aspetti del vivere in comune a dover essere gestiti a livello planetario ed il rispetto delle necessità dei singoli che presuppongono un ambiente a misura d'uomo e rispettoso delle sue individualità in ogni luogo. La dirompenza con cui si presenta il binomio impone di proiettarsi in un ambiente mondiale, ma nello stesso tempo mantenere un profondo rispetto delle specifiche singole realtà, anche se, diversamente che in passato, è più facile trasferirsi da un luogo ad un altro: non solo gli immigrati, ma anche chi cerca condizioni fiscali più favorevoli, chi si sposta per ragioni di salute. Operando in un contesto mondiale, di fatto, si realizza il massimo livello di concorrenzialità tra le condizioni di benessere e di confrontabilità intellettuali con un evidente beneficio per la crescita, ma ciò non annulla la necessità di realizzare in loco certezze e stabilità da cui non si può prescindere.

Globalizzazione e potere finanziario

La globalizzazione si esprime soprattutto tramite la dominanza del potere finanziario, in quello dell'informazione, nel potere delle tecnologie e della ricerca, in quello dello scambio commerciale e della valutazione dei prodotti. Il localismo si esprime nella capacità di realizzare in ogni microcosmo condizioni di eticità, disponibilità di mezzi e condizioni di vita accettabili in modo che non si sia costretti a migrare o ad aggregarsi in forme violente di manifestazione. Internet ha letteralmente esploso le potenzialità conoscitive dei singoli di approfondire le conoscenze sui più disparati argomenti, esprimendo una necessità sempre maggiore di cognizioni, ma l'abbondanza di notizie non agevola la formazione di un senso comune, anzi con le fake news l'incertezza prende il sopravvento sulla conoscenza. A ciò si aggiunge che l'educazione e il magistero delle precedenti generazioni su quelle future perde di autorevolezza, a vantaggio di un'infinità di condizionamenti, a volte anche contrastanti, che circolano sul web. Gli stessi programmi formativi sono sempre più orientati ad accrescere la quantità di informazioni trasmesse, riducendo il ruolo delle singole famiglie o dei singoli Stati, se non anche quello delle grandi organizzazioni internazionali, ad importanza residuale.

Livello locale e livello globale

Il moltiplicarsi di fattori esogeni, di centri di volontà autonomi e incontrollabili dai sistemi tradizionali o la rapidità con cui si sono spesso modificati gli equilibri economico sociali non permettono di isolare i dinamismi, favorendo il prevalere di una conflittualità diffusa tra alcuni soggetti che si ritengono legittimati ad assumere l'iniziativa ultima delle scelte: le contrapposizioni devono però trovare momenti di sintesi ed essere ricondotte all'interno di modelli di sviluppo, per superare i confini di quella che può essere definita la fase d'urgenza, dettata dalle crisi contingenti, per assumere le caratteristiche di una visione prospettica del futuro. Non esistendo analisi di regressione che stabiliscano, univocamente e in forme incontestabili, come le singole variabili influiscono sulla natura degli andamenti socio-economici, si rafforza la consapevolezza di provare ad interpretare la realtà e, nel contempo, mettere a disposizione strumenti idonei a una più attenta programmazione e allocazione delle risorse disponibili per un fine generale. L'evoluzione delle tecnologie impiegate inoltre in ogni settore, comporta che solo pochi soggetti possano perseguire studi e ricerche in modo autonomo (il cosiddetto monopolio nell'indirizzo della ricerca). La ricerca farmaceutica e quella delle biotecnologie, ad esempio, sono condotte a livello planetario e, alle realtà locali, non coinvolte con il processo di ricerca, competono solo marginali possibilità di adattamento, ne potrebbe essere diversamente, considerato l'ingente investimento di capitali assorbito.

Il rapido progredire del processo di globalizzazione ha però indotto a trascurare il fatto che l'uomo vive anche in funzione dell'ambiente che lo circonda e che senza un livello accettabile, vengono automaticamente poste in discussione le sue stesse possibilità di sopravvivenza. Le decisioni prese a livello locale si orientano primariamente sull'organizzazione dei servizi essenziali alla persona (dalle utility, dalla distribuzione di luce e acqua, alla raccolta rifiuti) ma cosa ancor più importante, nello stabilire le regole di convivenza, determinando la qualità della vita: in questo contesto riacquista la necessità di valorizzare la cultura e la possibilità di salvaguardia delle tradizioni locali, quale momento identificativo di un gruppo, per poter essere un dialogo con le altre culture. Se infatti non si dispone di una cultura propria risulta poi difficile avviare un confronto costruttivo con altre culture. Un individuo, per quanto ricco od acculturato non può prescindere dall'ambiente che lo circonda e solo da una sua integrazione con questo può vedere appagato il suo obiettivo di una qualità di vita soddisfacente: può cambiare residenza, ma semplicemente sposta il problema in un altro loco.

C'è in gioco la democrazia

Pur così distanti la globalizzazione e le necessità individuali devono interfacciarsi: il problema che si pone è proprio quello d'individuare un meccanismo che legittimi le manifestazioni di diverse istanze coordinando le rappresentanze degli interessi e trasferendo le decisioni al livello che meglio riesce a soddisfarli. La prima decisione da assumere è cioè quella di stabilire a quale livello deve essere presa la decisione. L'azione di trasferimento diventa spesso terreno di contrasto tra le diverse lobby: le parti non trovando un accordo si rivolgono a quello superiore che, non avendo spesso neanche il potere di affrontare la questione, trasformano il tutto in un immobilismo che finisce per nuocere alla stessa immagine dell'istituzione (ciò spiega la disaffezione verso l'Europa e le altre istituzioni internazionali).

I bisogni del povero, dell'anziano, dell'emarginato o dell'immigrato, non sono solo occasioni per lanciare proclami accondiscendenti, ma ipotesi su cui costruire una realtà economica e sociale capace di durare e di mantenersi nel tempo. Il livello locale non deve cioè diventare il luogo dove possano perpetuarsi interessi corporativi od oligopolistici pregiudicando l'introduzione delle soluzioni elaborate dal mercato globale, ma diventare il luogo di nuove elaborazioni associando l'impetuoso arrivo di input con gli asset già acquisiti. In quest'ottica, le risorse prelevate tramite il sistema fiscale e, più in generale, ogni regolazione imposta all'agire quotidiano, devono essere indirizzate per sostenere il miglioramento della società, operando con fermezza verso chi pone in essere comportamenti non etici o delinquenti.

Decisioni in tempo di crisi

Nelle fasi di crescita economica, la collettività è disposta a riversare sul benessere collettivo quote più che proporzionali di reddito, mentre, in fase di contrazione (o anche solo di stabilizzazione) cresce la volontà di mantenere il controllo individuale del reddito per non modificare il proprio stile di vita e le proprie aspettative.

La contrazione del reddito, riducendo in prospettiva la ricchezza disponibile, induce inevitabilmente ad accrescere le attenzioni verso la propria persona, riducendo in modo più che proporzionale la disponibilità verso progetti volti al benessere collettivo. Per “attenzione” s'intende la disponibilità di un soggetto a sopportare il peso fiscale e a contribuire in proprio per le attività connesse al welfare collettivo e, nel contempo, a dedicare parte del suo tempo ad attività filantropiche o anche solo come disponibilità a supportare le attività di prevenzione (da quelle sanitarie, come i vaccini, a quelle connesse alla sicurezza, come i corsi antincendio). È proprio dalla perplessità maturate verso i sistemi consolidati che, per reazione, si rifiutano anche le soluzioni di provata efficacia. La consapevolezza che il maggior costo/impegno permetterebbe d'individuare soluzioni che potranno, nel lungo termine, ritornare utili agli individui, si riduce quando le preoccupazioni individuali dell'immediato prendono il sopravvento bloccando lo sviluppo.

Le sfide internazionali obbligano tuttavia ad affrontare scenari complessi, facendo perdere alle forze locali la possibilità di dettare l'agenda e i programmi: quali temi e quando discuterli sono dettati dagli avvenimenti internazionali cui la realtà locale deve rapidamente essere in grado di adattarsi, conservando però le sue peculiarità.

La mancanza di collegamento e di coordinamento tra i diversi livelli che interagiscono nella società fa emergere la necessità d'individuare una specie di navigatore orientato a trasformare positivamente le diverse azioni di lobbying attraverso una rappresentazione diretta degli interessi collettivi. I diversi centri di potere, moltiplicatisi quale conseguenza dei processi di specializzazione, inseguendo interessi di breve periodo, non agevolano una regolamentazione dei fenomeni in una visione prospettica. Il non definire un'autorità di coordinamento, induce alla creazione di micro poteri preoccupati soprattutto di conservare il loro spazio di esistenza, anche se ciò contraddice l'assunto di una morale pubblica e di una trasparenza del sistema, che identifichi quali sono gli interessi diffusi da tutelare in via prioritaria.

In questo scenario, non è chiaro neanche il ruolo dei cittadini che, a secondo della situazione possono essere considerati:

- clienti da accontentare;
- soggetti di un mercato da esplorare e su cui far ricadere i costi del servizio;
- oggetto delle sperimentazioni scientifiche;
- soggetti di cui prendersi cura, quasi togliendogli il diritto di autodeterminazione;
- cives cui applicare le imposte e altre incombenze burocratiche per permettere la sopravvivenza degli apparati
- elettori cui carpire il voto.

Tutto ciò porta ad una generale sensazione di essere esclusi dai processi decisionali, se non anche oggetti delle spinte consumistiche che inducono a reazioni del tutto incontrollate. Diversamente da quanto è avvenuto in altri periodi storici, i cambiamenti non sono determinati da eventi traumatici (guerre, rivolte, interventi della magistratura), ma a seguito di processi di interazione dinamica generati dall'evoluzione delle apparecchiature tecnologiche nel settore delle comunicazioni.

La dicotomia “globalizzazione e necessità individuali” non si esaurisce più in un semplice rapporto quantitativo, su quale percentuale è da attribuire ad un settore anziché all'altro, ma semmai di trovare un giusto equilibrio tra istanze contrapposte e di disegnare una società che sappia esaltare entrambe le potenzialità in un reciproco rispetto: si tratta cioè di ricercare costantemente forme di compatibilità tra il dinamismo dell'evoluzione a livello planetario e la necessità di un ambiente stabile in cui vivere con tranquillità e nel quale possano sopravvivere e sviluppare soluzioni autonome.

	Necessità di Stabilità economico-sociale	Spinta verso il cambiamento
Sistema internazionale	La facilità di diffondere informazioni e conoscenze comporta una maggiore condivisione delle medesime: tale condivisione, protratta nel tempo, ha generato un villaggio globale, dove non sempre è possibile individuare i centri di potere in grado di influenzare lo sviluppo in modo da far sentire l'individuo parte di una società	La globalizzazione risulta essere il principale fattore di cambiamento, in quanto impone costantemente alle singole realtà di modificare i loro comportamenti, per adeguarsi allo sviluppo realizzatosi in altre parti del pianeta: ciò però deve avvenire gestendo i cambiamenti nel rispetto dei diritti umani.
Sistema locale	A livello locale si pone l'esigenza di creare delle situazioni di stabilità, fondata sulla conoscenza diretta delle condizioni in cui si opera e garantire un livello accettabile della qualità della vita, evitando che si generi un senso di frustrazione tra i soggetti non coinvolti direttamente nei processi di globalizzazione.	L'introduzione di innovazioni deve poter avvenire nel rispetto della cultura e delle tradizioni locali e delle singole individualità: anzi queste possono rappresentare nuovi stimoli derivanti dalla necessità di adattare le innovazioni all'esistente, obbligando ad elaborare a sua volta nuove soluzioni nel perenne ciclo top down – bottom up.

I comportamenti aziendali

Orientare una società verso più qualificate forme di welfare non obbliga solo a migliorare il funzionamento dei meccanismi momentaneamente “arrugginiti” ma individuare nuovi paradigmi sociali. L'incapacità di gerarchizzare gli interventi, riconoscendo a tutte le istanze pari dignità, rischia di portare alla paralisi le società mature, assorbendo più risorse di quelle disponibili.

La minor disponibilità di ricchezza a livello individuale porta a rivendicare maggiori servizi da parte del settore pubblico, ma la mancanza di idee e di skill per perseguire nuove soluzioni riduce la possibilità di sviluppare soluzioni, oltre che a formare professioni in grado di applicarle: l'unica giustificazione sembra essere la mancanza di risorse, dimenticando che mai si è potuto disporre di mezzi pari a quelli di cui si può disporre oggi. La progressiva mancanza di attività manifatturiere e la diminuzione della domanda individuale di servizi portano le società occidentali a cercare nuovi interventi di tipo espansivo che, considerato il livello sempre più elevati di integrazione, perdono parte del loro effetto, poiché una parte della ricchezza distribuita tende a spostarsi in aree diverse da quelle per cui è stato progettato l'intervento. Per invertire questa situazione occorre potenziare lo sviluppo delle iniziative locali, creando situazioni che inducano a ridare originalità alle singole esperienze, consci che queste devono costantemente confrontarsi, fin dalla loro nascita, con le istanze imposte dal globalismo. Occorre cioè concepire un ambiente in grado di recepire i mutamenti che la società impone: in particolare,

L'impresa locale deve poter espandere i suoi prodotti e le sue strutture in tutte le parti del mondo per assicurarsi una crescita costante, mantenendo contatti stabili con l'ambiente. Parallelamente l'azienda non della zona deve integrarsi con questa per poter rimanere in condizioni di convenienza. L'idea che la globalizzazione possa permettere di spostare senza condizionamenti le strutture produttive da una zona all'altra del pianeta, come in un gioco di società, senza correre il rischio di perdere identità e valori (condizioni queste indispensabili per affrontare le continue sfide cui è sottoposta un'organizzazione) ha ormai esaurito la sua forza propulsiva, nel momento in cui si passa dall'outcome (basata sulla qualità del prodotto) all'impact (dove l'accento viene posto sui principi etici degli effetti prodotti da un comportamento).

Sia la multinazionale che l'impresa locale hanno bisogno di un progetto ad "utilità locale" che sappia distribuire reddito e generare cultura (compreso il rispetto dell'ambiente) anche nella zona dove opera, per poter reggere la sfida della globalizzazione. L'alternativa è solo una speculazione che, per definizione, non può costituire un progetto di sviluppo: ciò ovviamente non impedirà nuove delocalizzazioni, ma solo che questo non può più avvenire senza considerarne gli aspetti negativi nel lungo periodo.

Per realizzare condizioni di sviluppo occorre accrescere le conoscenze sui punti di forza di una zona, sia umane che materiali: la globalizzazione non ha cioè annullato le necessità di integrazioni con il livello locale, ma obbliga a conoscere meglio queste per poter collegare le caratteristiche della zona ai mutamenti degli altri sistemi.

Anche il singolo individuo, nel suo giudicare le possibilità di investimento, non può non considerare i vantaggi indotti nell'investire laddove dispone di maggiore conoscenze. Se è naturale per un individuo prestare attenzione a dove vive, più complesso è individuare progetti che sappiano collegare iniziative economicamente interessanti con i fattori locali. L'esaltazione delle risorse presenti su un territorio può costituire uno stimolo, ma deve trovare soluzioni all'interno di una visione politica di alto profilo. Occorre cioè individuare modelli localmente non solo compatibili, ma in grado di vitalizzare le potenzialità presenti in rapporto al mutare delle condizioni. A provocare un circolo virtuoso non possono più essere solo le energie presenti in loco, così come per il rilancio di una zona non è sufficiente il supporto di forze esterne. Il problema si pone in forme evidenti in quei contesti già entrati in una fase di crisi. Per definire se un contesto è già in decadenza occorre verificare alcune condizioni:

1. l'incapacità di definire le esigenze prioritarie da soddisfare;
2. fornire supporto e sostegno ad una moltitudine crescente di persone che cercano di rientrare nella categorie degne di assistenza;
3. crescita della litigiosità tra singoli individui senza la capacità di trovare ricomposizione se non rivolgendosi a soggetti terzi;
4. capacità di soddisfare i debiti contratti (sia le nazioni, sia le pubbliche amministrazioni non riescono più a far fronte i propri debiti, diventando così ostacoli, anziché propulsori dello sviluppo);
5. l'incapacità di soddisfare alcune esigenze fondamentali, a vantaggio dell'effimero;
6. la volontà di nascondere la realtà con manovre di bilancio tese ad impedire la conoscenza della realtà.

A queste considerazioni, si aggiunge una crescita continua degli appesantimenti burocratici, presenti soprattutto nelle società con più bassa produttività: il non decidere ma aspettare che un' autorità superiore definisca "sul che fare" è ormai abitudine consolidata in molte strutture, così come quella di ripetere pedestramente le stesse operazioni per occupare persone (si pensi ai controlli sui Documenti unici di regolarità contributiva che, con la fatturazione elettronica potrebbero essere effettuati a livello centrale, mentre vengono replicati in migliaia di enti).

Se non si vuole finire in un immobilismo ieratico, le società occidentali dovranno cominciare a costruire delle condizioni affinché si possano realizzare condizioni per poter scegliere in base a principi etici: giova a questo proposito richiamare il principio kantiano dove è morale tutto ciò che si ha il coraggio di rendere pubblico, non lo è ciò che si vuole tenere nascosto.

Debito pubblico e impegni europei

di Pietro Terna

Con le elezioni europee ritorna l'attenzione al livello sovranazionale di decisione che interessa gran parte del nostro continente. Chi comanda in Italia? La nostra politica, oppure l'Europa, oppure il nostro passato, sempre più incombente?

Offro alcuni dati nella prospettiva di lasciare al lettore il compito di trovare una propria risposta, *di farsi un'idea* della situazione. Poi darò anche la mia, di risposta.

Nella Figura 1 leggiamo la storia del rapporto tra il Debito pubblico e il PIL (il Prodotto Interno Lordo, che misura quanto produciamo in un anno). Le due grandezze, detto per inciso, sono del tutto eterogenee, ma vale la convenzione di confrontarle, soprattutto con le regole di Maastricht (trattato del 7 febbraio 1992 che fissa le norme della convivenza economica europea).



Figura 1 – La lunga storia del rapporto tra debito pubblico e PIL, elaborazione grafica tratta da <https://www.blia.it/debitopubblico/>

I vistosissimi dati del passato, ante 1945, scontano due conflitti mondiali e sono relativi ad un mondo che non ha elementi in comune con quello che conosciamo ora. Per convincersene, è sufficiente osservare le grandezze assolute nelle figure che seguono. Ma restiamo alla Figura 1.

Come si uscì dal sovraccarico del debito alla fine della seconda guerra mondiale? Con una grande ventata inflazionistica. A una lira del 1942 corrisponde un potere d'acquisto nel 1947 di 3,5 centesimi. L'effetto è semplice da spiegare: il debito corrisponde a una quantità fissa di moneta (in quell'epoca non si praticavano forme di debito indicizzato), mentre l'ammontare del PIL corrisponde alla valutazione di quel che si è prodotto ai prezzi del momento. Non stiamo proponendo una ventata inflazionistica per risolvere i problemi odierni, assolutamente no, ma – discutendo di debito pubblico – non dimentichiamo che al momento l'inflazione è assente e addirittura abbiamo conosciuto momenti recentissimi di deflazione (diminuzione generale dei prezzi).

Sempre nella Figura 1, successivamente abbiamo la grande salita del rapporto debito/PIL dal 1965 al 1995, attraversando periodi molto diversi della storia politica e economica italiana. Dal Governo Moro II al Governo Dini, estremi compresi, le compagini governative sono 32 (poco più di una all'anno) con personaggi che vanno da Moro, a Leone, a Rumor, a Colombo, a Andreotti, Rumor di nuovo, Moro ancora, Andreotti di nuovo, Cossiga, Forlani, Spadolini, Fanfani, Craxi, Fanfani nuovamente, Goria, De Mita, Andreotti che ritorna, Amato, Ciampi, Berlusconi, Dini.

Con Dini inizia una virtuosa discesa del grafico della Figura 1, che prosegue sino allo scoppio della grande crisi del 2008; il resto è storia recente. Notiamo che con il Governo Monti (novembre 2011 - aprile 2013) la serie ha un sussulto nella giusta direzione, dunque continuare la correzione non era impossibile, ma dopo quel governo ...

Osserviamo ora le dinamiche delle variabili che determinano quel rapporto. La Figura 2 mostra che la grande salita del PIL dall'inizio degli anni '50 sino al 2007. Si tratta quasi di una retta, il che vuol dire che il tasso di crescita è via via decrescente (l'incremento, quasi costante, è relativo a un valore precedente via via più grande). Poi il vuoto, creato dalla grande crisi del 2008 e la piccola ripresa più recente, che si è fermata nel 2019. Per questo ultimo anno, la crescita prevista è lo 0,1%, dato che traiamo dal DEF del 2019¹.

¹Così a p. IV, riga 6, nel Documento di Economia e Finanza 2019, online a http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/01_-_PdS_2019.pdf.

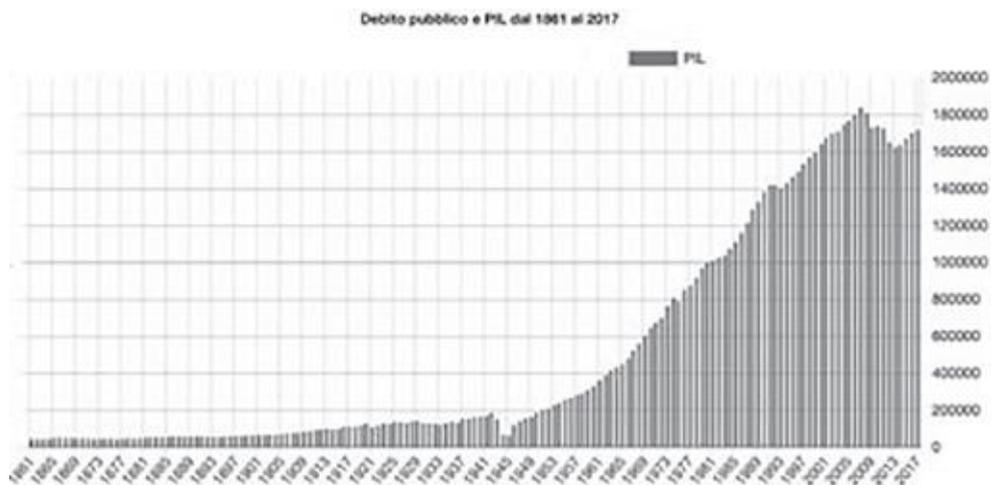


Figura 2 – Andamento del PIL, compresa l’inflazione (tecnicamente: a prezzi correnti), elaborazione grafica tratta da <https://www.blia.it/debitopubblico/>

La Figura 3 ci parla invece dell’andamento del debito. Questa volta la pendenza del trentennio terribile per il debito – quello degli anni ’70, ’80 e ’90 – si impenna, dopo un limitato rallentamento, per gli anni 80. Poi la clama piatta dall’inizio del nuovo secolo sino alla crisi mondiale, che segnala la ripresa della corsa, salvo la fermata del periodo di Monti.

L’importante riduzione del peso del debito, registrata a inizio millennio, passando dall’essere 1,2 volte il PIL sino ad essere uguale al PIL, è stata arrestata da tre maggiori concause. Prima di tutto la recessione che – prima causa - ha fermato la crescita del prodotto lordo e richiesto indebitamento – seconda causa, di nuovo seguendo con troppa facilità la strada del passato – per far fronte a fabbisogni determinati proprio dall’avversa congiuntura.

C’è una terza causa: la grande recessione iniziata nel 2008 ha determinato, e ne è stata rafforzata, un arresto quasi completo dei consumi durevoli (beni di impiego pluriennale) e in gran parte degli investimenti. La caduta della domanda ha fermato i prezzi, pur in presenza dell’enorme liquidità immessa nel sistema economico per finanziare banche e pubbliche amministrazioni. Niente inflazione dunque e quindi solo crescita reale per il PIL, anzi decrescita.

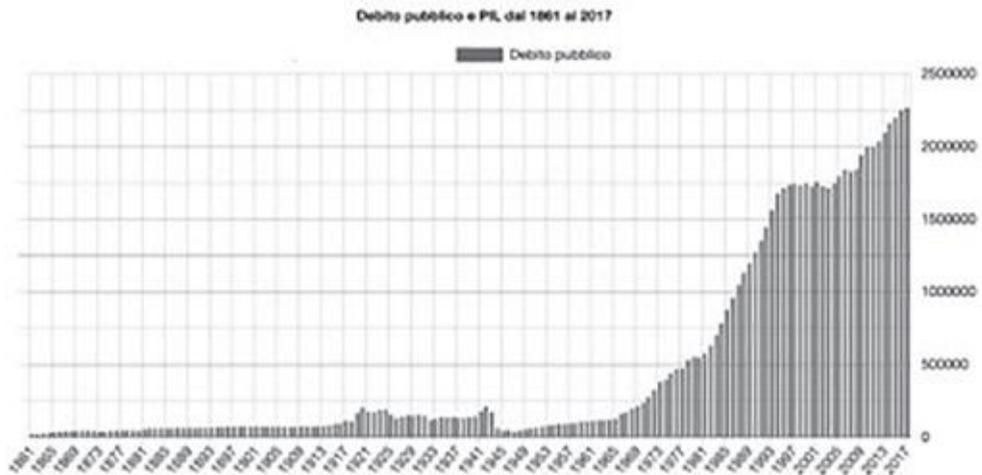


Figura 3 – Andamento del debito pubblico (implicitamente a valore nominale), elaborazione grafica tratta da <https://www.blia.it/debitopubblico/>

Domanda: è così grave che l’Italia sia tanto indebitata? Con una battuta, si dice che quando si hanno molti debiti il problema non è più del debitore, ma del creditore, come ben sanno quelle banche che sono state larghe di manica verso chi non lo meritava. In gran parte siamo indebitati con noi stessi, dato che i due terzi del debito è in mano agli italiani, dunque è quasi una partita di giro ...

Purtroppo le cose sono un po’ più complicate e sul debito si debbono pagare gli interessi e qui esplode l’importanza della politica di ogni governo in carica, ma in specialissimo modo quella del governo attuale.

Cerchiamo di capire il perché.

Prima di tutto la misura degli interessi che l’Italia paga ogni anno sul debito, pari a circa 65 miliardi, dato 2017. Senza gli interessi, il nostro bilancio pubblico sarebbe in avanzo, anche nel 2018, di circa 30 miliardi ed è così da circa 25 anni, salvo un’unica eccezione. C’è da fare invidia alla virtuosa Germania.

Ma è una buona idea avere un avanzo nel bilancio pubblico? Molto più no che sì. In quel modo si sottraggono risorse alle famiglie con le tasse; risorse che non sono utilizzate nell’economia sotto forma di consumi e investimenti pubblici; se non si esporta più di quanto si importa, che è il caso della Germania, e molto più parzialmente dell’Italia, quella è una ricetta sicura per la recessione. Una ricetta che in ogni caso costa alle famiglie, private in modo netto di una parte delle loro risorse. Per la Germania è un sacrificio

che assicura la perpetuazione del mito della forza della moneta, all'interno e all'esterno, dopo i traumi causati dall'iperinflazione nella loro storia.

Per l'Italia, l'avanzo che si trasforma in disavanzo per gli interessi pagati, parrebbe – come si diceva prima – una operazione senza effetto in termini finanziari (resta comunque l'effetto reale detto sopra); una partita di giro dunque, ma non è così: un terzo del debito pubblico è collocato all'estero e quindi almeno un terzo degli interessi, venti miliardi, se ne va in altre contrade. Ma se ne va molto di più, perché il debito collocato fuori è soprattutto più costoso, in mano ai fondi pensione e ai fondi di investimento, che cercano impieghi a medio-lungo termine, a tassi elevati.

Ma anche se fossero solo venti miliardi all'anno, si tratta di una misura molto significativa se la confrontiamo con la misura degli investimenti pubblici nazionali, il cui andamento è riportato nella Figura 4, che dobbiamo al prezioso costante lavoro del ben noto Ufficio studi della CGIA di Mestre.



Figura 4 – Andamento degli investimenti pubblici in Italia, con la pesante caduta dal 2009

Venti miliardi sono la misura della caduta degli investimenti pubblici, confrontando 2017 e 2009. Un vero *buco nero* per l'economia italiana. Per confronto, il cosiddetto *decreto crescita* approvato dal consiglio dei ministri del 24 aprile 2019 mette in gioco *due* miliardi per il triennio 2019-2021, ben poca cosa; sempre per confronto, la temuta spesa per il nuovo collegamento

ferroviario Italia-Francia tramite il Frejus, pesa per quattro miliardi ripartiti in numerosi anni.

Ricordiamo dunque sempre l'eredità del nostro pesante passato e misuriamo gli effetti delle nostre azioni di politica economica ricordando che quando produciamo segnali di incertezza e di poca fiducia, prima di tutto in noi stessi, e così facciamo aumentare il cosiddetto *spread*, cioè la differenza di tasso tra i titoli pubblici italiani a dieci anni e gli omologhi tedeschi, stiamo anche aumentando la dimensione di quel *buco nero*.

Riproponiamo ora la domanda iniziale. Chi comanda in Italia? La nostra politica, oppure l'Europa, oppure il nostro passato, sempre più incumbente? Mi pare che la risposta sia che comanda soprattutto il passato, ma che la politica abbia spazio per agire, se sa concordare con il livello europeo le azioni da compiere e le deroghe da ottenere. Deroghe sempre possibili se chieste in modo costruttivo, senza urla e pugni sul tavolo.

Certo l'Europa ha la colpa notevole nel non aver saputo accreditare gli effetti benefici dell'euro, ad iniziare dal fatto che senza euro la misura del nostro *buco nero* sarebbe almeno del doppio. Altrettanto importante è saper mostrare lo stesso interesse per tutti, senza lasciarsi attrarre dal centro di gravità tedesco, con la prospettiva di una involuzione che non farebbe bene a nessuno, neanche in definitiva alla stessa Germania.

In altri termini, senza mostrare la costante inquietante maschera dell'austerità che i forti vogliono imporre ai più deboli.

Queste sono le cose che penso tutte le volte che leggo delle disperate azioni del ministro Tria, che opera per conservare l'uso della ragione come strumento di governo dell'economia!

Mal di frontiera

di Davide Rigallo

Nessuna legislatura precedente a quella che si chiuderà il 26 maggio ha visto le politiche migratorie dell'Unione europea così determinanti per il progetto europeo stesso. Sebbene la percezione problematica del fenomeno risalga almeno alla fine degli anni Novanta, quando si stabiliscono strette connessioni tra migrazioni e gestione delle frontiere esterne e si abbozza un sistema comune di asilo, è nel quinquennio 2014-2019 che i flussi migratori (in particolare, quelli di profughi) diventano motivo di urgenza per l'Ue, al punto da generare una crisi al suo interno (la cosiddetta *crisi europea dei profughi* del biennio 2015-2016) e condizionare scelte destinate a incidere pesantemente sulla funzione di alcuni capisaldi della costruzione europea (fra questi, Schengen).

Conseguenze della Tabella di marcia di Bratislava

Il perno politico di questo processo è la poco nota *Tabella di marcia di Bratislava*¹, adottata quasi a metà della legislatura (16 settembre 2016) da un Vertice informale di 27 Capi di Stati e di Governo, convocato a due mesi dal referendum sulla Brexit per disegnare il futuro dell'Unione senza il Regno Unito. Vero e proprio *terminus ad quem et a quo* delle politiche europee in tema di migrazioni e asilo, la *Tabella di marcia* individua la risposta principale alle pressioni migratorie nel rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Ue mediante la trasformazione di *Frontex*² in *Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*. Nel pieno della crisi europea dei profughi, con blocchi di stati contrapposti fra loro pro o contro l'accoglienza dei migranti, tra continui ripristini di controlli su molti confini interni, a soli quattro mesi dal contrastato varo dell'*Agenda europea sulla migrazione*³, la *Tabella di marcia di Bratislava* segna un preciso punto di svolta politico, a partire dal quale diviene prioritario operare sul sistema Schengen in senso securitario, ponendo in subordine le necessità di riforma del sistemaDublino

e di piani condivisi di accoglienza. Anche a costo di alterare il valore per cui la Convenzione di Schengen è nata: ossia, l'affermazione e la tutela della libera circolazione di persone e merci tra i confini degli stati membri.

Per meglio comprendere il quadro che si è delineato, occorre ripercorrere la strutturazione e i principali passaggi della politica migratoria dell'Ue. Abbiamo già accennato al fatto che essa comincia a prendere forma durante gli anni Novanta, poggiando, in maniera non sempre simmetrica, su tre grandi elementi portanti: il sistema Schengen, per quanto attiene la gestione delle frontiere interne ed esterne dell'Ue; il sistema Dublino, per quanto concerne l'applicazione del diritto d'asilo ai richiedenti; la politica europea di vicinato (PEV) per quanto riguarda i rapporti con i paesi terzi più prossimi al perimetro esterno dell'Ue. Questi tre elementi e il loro ruolo nella politica migratoria dell'Ue hanno subito nel tempo notevoli variazioni, sia per il carattere fortemente dinamico (e quindi mutevole) dei flussi, sia per lo sviluppo della struttura della stessa Unione (si pensi solo alle conseguenze dei progressivi allargamenti, soprattutto sul versante orientale). A essi, pertanto, occorre guardare come a corpi stratificati, che vanno implementandosi (e modificandosi) mediante atti normativi successivi (accordi, convenzioni, regolamenti, codici, direttive) e strategie più o meno coerenti.

I cardini della politica migratoria dell'Ue

Ciò che per comodità definiamo sistema Schengen, ad esempio, nasce anteriormente alla costituzione stessa dell'Ue⁴, nel 1985, con *l'Accordo tra i governi del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese sulla graduale abolizione dei controlli alle loro frontiere comuni*.⁵ Solo dal 1990 avrà una Convenzione di applicazione⁶ e solo nel 2006 (con l'Unione salita a 25 membri) diventerà un Regolamento⁷ (il cosiddetto Codice frontiere Schengen), con due successive versioni, nel 2013⁸ e nel 2016.⁹ Un discorso analogo può essere anche fatto per il sistema Dublino, il cui primo atto risale al 1990 con la sottoscrizione (da parte di 12 stati) della *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità*.¹⁰ Diventerà efficace dal 1997, ma assumerà a Regolamento solo nel 2003¹¹ e nel 2013 riceverà un'ulteriore versione.¹²

Della Politica europea di vicinato si comincia invece a parlare dal 2003, come strategia complessiva per creare "anelli di paesi amici" sulla sponda meridionale del Mediterraneo, dal Marocco alla Turchia, e sul versante dell'Europa orientale, sulla scorta di azioni di cooperazione tese a diminuire il divario socio-economico delle popolazioni di questi stati rispetto a quelle dell'Unione. In materia migratoria, la PEV darà via via corso ad accordi per

contenere i flussi, contribuire a rafforzare i sistemi di controllo dei migranti in loco, facilitare i rimpatri di coloro in posizione “irregolare” secondo le norme dei vari stati Ue. Il *Processo di Rabat* del 2006¹³, il *Processo di Praga* del 2009¹⁴ e il *Processo di Khartoum*¹⁵, avviato nel 2014, sono sue strategie specifiche che hanno sviluppato l’obiettivo di *agire sulle cause profonde delle migrazioni*, superando la dimensione geografica di stretta prossimità all’Ue e coinvolgendo paesi dell’Africa subsahariana e orientale.

Proponendo una sequenza temporale, possiamo individuare nel Consiglio di Tampere, in Finlandia, del 15-16 ottobre 1999, l’atto iniziale che disegna una politica migratoria europea imperniata su questi tre cardini. Il suo documento conclusivo¹⁶ si sviluppa, infatti, intorno all’esigenza di aumentare il livello di *sicurezza* dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’Ue, direzionando attenzione e sforzi soprattutto verso i fenomeni migratori – che, in questo modo, sebbene in modo implicito, vengono riconosciuti come un *pericolo*. Per la prima volta, è postulata una stretta connessione tra gestione dei flussi migratori e controllo delle frontiere esterne, al punto da porre questo secondo elemento come condizione indispensabile per realizzare un regime unico europeo in materia di asilo. *Sarebbe contrario alle tradizioni europee - vi si legge - negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l’Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l’esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l’immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati.*

Il contrasto efficace all’immigrazione illegale si completerebbe quindi sul fronte della politica estera mediante partenariati con i paesi d’origine, campagne di informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale nei paesi dell’Unione, azioni di assistenza tecnica per contrastare le organizzazioni che operano nel traffico di esseri umani. Come si può notare, i tre elementi portanti (Dublino, Schengen e politica di vicinato) risultano compresenti e, in certa misura, già connessi tra loro.

All’istanza di un maggiore controllo delle frontiere esterne risponderà, nel 2004, il Consiglio dell’Unione europea¹⁷ con l’istituzione di *Frontex* (acronimo di *Frontières extérieures*), *agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne* con sede a Varsavia (capitale di uno stato, la Polonia, all’epoca appena entrato nell’Ue e non ancora nello spazio Schengen).

Altri punti del testo di Tampere troveranno sviluppo nel *Programma del’Aia* (*Dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l’Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*) formulato dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004 e, soprattutto, nel *Patto europeo sull’immigrazione e*

l'asilo (Consiglio europeo, Bruxelles, 24 settembre 2008), in cui si afferma il principio per cui l'immigrazione legale va organizzata *tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro, e che il contrasto all'immigrazione clandestina va effettuato anche assicurando il ritorno degli stranieri in posizione irregolare nel loro paese di origine o in un paese di transito*. In questo modo, politiche di asilo e di accoglienza risultano convogliate su un binario securitario in cui gli interessi nazionali (particolari) sono prevalenti rispetto a esigenze condivise e autenticamente comunitarie: una logica perversa che paleserà tutta la sua portata esiziale durante la crisi dei profughi del 2015-2016.

Questi documenti politici daranno corso, tra il 2008 e il 2013, a una produzione di dispositivi normativi e operativi afferenti ora all'applicazione di Schengen (come il Codice visti¹⁸, il Sistema *Eurosur*¹⁹, la Direttiva Rimpatri²⁰), ora alla gestione dell'asilo (le direttive Qualifiche²¹, Procedure²², Accoglienza²³; l'istituzione dell'Agenzia EASO²⁴), ora alla politica di vicinato: un complesso di strumenti che, tuttavia, faticeranno a risultare efficaci, sia per la loro difficoltà a essere adeguatamente recepiti dagli stati membri, sia, soprattutto, per le resistenze variamente opposte dal controverso contesto politico dell'Ue.

Frontiere versus accoglienza, 2015-2016

Nei diciassette anni che intercorrono tra il Consiglio di Tampere e il Vertice di Bratislava, i flussi migratori mutano per consistenza, tipologia e pericolosità dei transiti. Il loro carattere risulta sempre più “forzato” (ossia, non voluto dalle persone ma indotto da cause esterne), non pianificato e neanche facilmente prevedibile. Il proliferare di crisi belliche nei paesi terzi aumenta notevolmente il numero profughi verso l'Ue e le relative domande di asilo (nel 2015 supereranno il milione²⁵). I percorsi seguiti dai migranti sono spesso pericolosi e l'attraversamento delle frontiere (terrestri e marittime) dà luogo a un alto numero di morti e dispersi. Infine, l'accresciuta difficoltà a raggiungere l'Ue mediante canali legali (per le restrizioni seguite alle politiche dei visti) fa sì che le vie “illegali” (gestite da trafficanti) si ingrossino di persone che vi vedono la sola alternativa per lasciare il proprio paese.

Di fronte a queste pressioni, la politica migratoria dell'Ue (nel frattempo diventata di 28 stati) assume posizioni diverse, a seconda che si tratti di asilo e accoglienza o di gestione delle frontiere esterne.

Sul primo ambito, il quadro europeo appare fortemente diviso, con una crescente polarizzazione tra quegli stati che propongono una ripartizione equa e obbligatoria dell'accoglienza dei profughi tra tutti i paesi dell'Ue, e quelli che invece vi oppongono un netto rifiuto, arrivando a sospendere Schengen (libera circolazione alle frontiere interne) e Dublino. Tra i primi, figurano

i paesi naturalmente protesi nel Mediterraneo (Italia, Grecia, Spagna), più esposti alle prese in carico delle domande di asilo e al peso dell'ospitalità dei migranti, mentre, tra i secondi, spiccano gli stati del Gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria). Nondimeno, le geometrie di questa polarizzazione non sono statiche, tanto che vedranno frequenti cambi di posizione da parte di questo o quello stato, spesso in relazione ai cambi dei governi nazionali.

Ben diversamente, la politica migratoria dell'Ue vede una sostanziale convergenza degli stati membri sul tema del rafforzamento delle frontiere esterne, soprattutto sul fronte di un aumento del controllo anti-migranti. Con l'adozione della *Tabella di marcia di Bratislava*, anche in forza di una ritrovata unanimità, prende corpo la strategia di rifondare la politica migratoria prevalentemente su questo obiettivo, ponendo in subordine le istanze rivelatesi divisive.

L'evento traumatico a monte di questa scelta è la *crisi europea dei profughi* del 2015-2016. Sua principale premessa è la situazione generata da quella catena d'insorgenze che va sotto il nome di *Primavera arabe* (2011). I repentini cambi di potere in paesi come Tunisia, Libia, Egitto, Yemen, insieme alla drammatica crisi della Siria, rendono Nordafrica e Medio Oriente particolarmente instabili. Da sempre territorio di transito per migranti provenienti dall'Africa subsahariana, dal 2011 la Libia - in misura minore, anche la Tunisia ed l'Egitto - diventerà uno dei principali punti di fuga verso l'Europa. Nel *marshreq*, il suo corrispettivo sarà la Siria, con un esodo inizialmente passato sottotraccia sui media, ma destinato a deflagrare nel 2015. È la cosiddetta "sponda meridionale del Mediterraneo", in cui reti di *passeur*, spesso contigue alle fragili strutture statali, approfittando della sostanziale assenza di canali umanitari sicuri, organizzano tragitti estremamente pericolosi verso i paesi di più facile approdo: l'Italia e la Grecia, in primo luogo. Tragici indicatori di questo contesto sono le numerose stragi di profughi nel Mediterraneo, capaci di sollevare effimere ondate di indignazione e provvedimenti emergenziali, senza però indurre a un approccio strutturale al problema.

L'ecatombe mediterranea

Sarà proprio una di questi stragi – più precisamente, quella del 18 aprile 2015, avvenuta nel Canale di Sicilia, con 58 morti accertati e circa 900 dispersi – a segnare, quasi ufficialmente, l'inizio della *crisi europea dei profughi*. Possiamo segmentare lo sviluppo della crisi in due grandi fasi. La prima va dall'aprile al 9 settembre 2015: in essa, la ricerca di un'equa condivisione dell'urgenza tra tutti gli stati membri e il tentativo di un cambiamento dell'orientamento securitario generano una profonda lacerazione all'interno

dell'Ue. La seconda fase dura quasi un anno, dall'ottobre 2015 al 16 settembre 2016, e vede le crescenti tensioni fra gli stati condurre la politica migratoria dell'Ue a involversi in senso securitario, imperniandosi sul rafforzamento delle sue frontiere esterne. I due momenti si presentano speculari. In entrambi, dinamiche migratorie e decisioni politiche scorrono parallele, cambiando rapidamente e condizionandosi reciprocamente. Se infatti la crisi si apre con un naufragio nel Canale di Sicilia, con vittime prevalentemente originarie del Corno d'Africa e imbarcate in Libia, l'epicentro migratorio si sposta in poche settimane nella Siria, interessando direttamente l'area balcanica dell'Europa. Sul piano politico, l'*Agenda europea sulla migrazione*, varata dalla Commissione europea il 13 maggio, scatena una conflittualità che arriva a incrinare sistema Schengen e sistema Dublino. Più ancora che una risposta alle consistenti pressioni migratorie in atto, le improvvise edificazioni di barriere anti-migranti sui confini di molti stati Ue²⁶ e le ripetute sospensioni dell'*acquis* di Schengen²⁷ e della Convenzione di Dublino²⁸ appaiono una sfida degli stati refrattari agli sforzi della Commissione di attuare un piano unitario di accoglienza. Il Discorso²⁹ di Jean Claude Juncker pronunciato davanti al Parlamento di Strasburgo il 9 settembre 2015 è forse l'espressione più risoluta di questa resilienza. Al tempo stesso, però, esso segna il punto da cui inizierà la sua capitolazione. Il 15 dicembre 2015, la Commissione europea segna infatti un improvviso cambio di rotta, proponendo la creazione di una nuova agenzia che avrebbe rafforzato la funzione di *Frontex* nella gestione delle frontiere esterne. Il 18 dello stesso mese, il Consiglio europeo appoggerà con convinzione la proposta, spianando la strada alla sua realizzazione.

Gli effetti del terrorismo sull'accoglienza

Gli eventi che più hanno inciso su questo cambiamento di strategia sono gli attentati terroristici di matrice islamista del 13 novembre 2015 a Parigi e la conseguente scelta della Francia di sospendere Schengen per motivi di sicurezza.³⁰ I drammatici fatti di Parigi scombinano traumaticamente il campo di forze che si era creato in seno all'Ue, inducendo la Commissione a mettere tra parentesi il suo impegno a favore di piani di accoglienza condivisi. Non sono le pressioni migratorie in quanto tali, ma è la difesa dal terrorismo islamista il motivo che giustifica più severe politiche di frontiera e restrizioni negli ingressi³¹. Nondimeno, le conseguenze dei provvedimenti sono inevitabilmente destinate a ricadere su migranti e profughi – ossia, su quei soggetti che compiono, spesso disperatamente, gli attraversamenti delle frontiere esterne dell'Ue. Ad alimentare consenso verso queste scelte si aggiungerà inoltre parte della comunicazione mediatica, facile ad associare migrazioni e terrorismo, senza compiere opportune distinzioni.

Il 14 settembre 2016, a un anno dal primo Discorso, il Presidente Juncker si ripresenta al Parlamento europeo, sostenendo argomenti securitari che in precedenza aveva posposti ai doveri dell'accoglienza. *“Fin dal primo giorno la sicurezza ha costituito una priorità per la Commissione. Abbiamo perseguito il terrorismo e i combattenti stranieri (i foreign fighters) in tutta l'Unione europea; abbiamo preso seri provvedimenti contro l'uso delle armi da fuoco e il finanziamento del terrorismo [...] Ma dobbiamo fare di più. Dobbiamo sapere chi attraversa i nostri confini. Per questo li difenderemo con la nuova agenzia europea della guardia costiera e di frontiera.”*³² Appena due giorni dopo, a Bratislava, viene sottoscritta la Tabella di marcia. Il nuovo verso della politica migratoria dell'Ue è così definito. La *Tabella di marcia di Bratislava* ridisegna la politica migratoria dell'Ue incardinandola quasi integralmente sul rafforzamento delle frontiere: quelle esterne verso i paesi terzi, e quelle interne, soggette all'*acquis* di Schengen ma divenute facili a frequenti e lunghe sospensioni. Gli atti successivi al Vertice del 16 settembre 2016 si possono riassumere succintamente nei seguenti punti:

- un notevole irrobustimento finanziario, operativo e militare dell'*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*, a cui vengono attribuite competenze più estese in merito alla sorveglianza delle frontiere esterne, ai rimpatri e alla cooperazione con i paesi terzi³³;
- una revisione dell'intero sistema ingressi/uscite con un aumento degli obblighi di controllo sui cittadini dei Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne³⁴, con conseguenze restrittive sulla concessione dei visti;
- l'ammissibilità del ripristino dei controlli alle frontiere interne dell'Ue per emergenze legate alle pressioni migratorie³⁵;
- il tentativo di limitare la presenza e le azioni di soggetti non-governativi (ad es.: le navi umanitarie nel Mediterraneo) impegnati in opere di salvataggio, in quanto considerati *fattori attrattivi dell'immigrazione illegale*³⁶;
- sul fronte della politica estera, un potenziamento degli strumenti volti ad agire nei paesi terzi *sulle cause profonde delle migrazioni* mediante il sostegno materiale e finanziario alle locali polizie di frontiera.

Questi punti non esauriscono il quadro dell'attuale politica migratoria europea, ma offrono motivi per compiere alcune valutazioni. In primo luogo, la centralità data al *fattore frontiera* sta comportando un sostanziale sbilanciamento tra sistema Schengen (divenuto finanziariamente e operativamente prevalente) e sistema Dublino. Non è un caso che il progetto di riforma del Regolamento di Dublino (concepito per applicare in maniera più condivisa il diritto di asilo) sia fuoriuscito dall'agenda delle priorità del Consiglio europeo. Allo stesso modo, sul piano finanziario, il bilancio destinato alle agenzie europee

preposte all'asilo (come l'EASO)³⁷ risulta ben inferiore a quello riservato agli organi di controllo delle frontiere.³⁸ Inoltre, la forte concentrazione sul controllo delle frontiere rischia di appiattire l'approccio ai fenomeni migratori essenzialmente sull'*ingresso* dei migranti nei paesi Ue, non affrontando adeguatamente le problematiche legate invece alla loro *permanenza* nei contesti ospitanti. Minori risorse per accoglienza, inclusione sociale, processi di cittadinanza, mediazione culturale non possono che incidere negativamente a livello sociale, con il rischio di lasciare irrisolte numerose emergenze che si consumano nei territori europei. Progetti come la creazione una vera e propria agenzia europea per l'asilo, o come la riforma del CEAS (il Sistema Comune d'asilo europeo)³⁹, o il potenziamento delle vie legali di accesso ai paesi Ue o, ancora, l'equa distribuzione dell'accoglienza tra tutti gli stati membri, hanno ora spazi molto più limitati per attuarsi.

Ma c'è di più. La forte attenzione per il controllo delle frontiere ha conseguenze che oltrepassano l'ambito della politica migratoria e vanno a intaccare il DNA stesso dell'Unione europea. Le ripetute e legittimate sospensioni della Convenzione di Schengen e la sua applicazione in senso securitario rimandano a una visione dell'Unione assai diversa da quella immaginata dai padri fondatori ed espressa nel *Manifesto di Ventotene*. Il progetto politico dell'Unione europea è stato infatti concepito come superamento degli statizzazione e dei loro elementi essenziali: tra questi, la sovranità assoluta degli stati, la loro autosufficienza geografica, economica e militare, l'intangibilità dei loro territori e delle loro frontiere. Il sistema Schengen è stato progettato e sviluppato sulla base di questi principi, sebbene nei limiti un'organizzazione confederale e non nel quadro di una vera Federazione Europea. La sua alterazione non può che rimandare, necessariamente, a manipolazione del modello originario di Unione. *Quale Europa stiamo costruendo?* è la domanda che dovremmo allora porci alla vigilia del difficile passaggio di legislatura che ci attende. Un'Europa semplice giustapposizione di stati, incapace di garantire in maniera continua la libera circolazione ai valichi che li separano? Un'Europa gestita come uno stato-nazionale di dimensioni continentali, ben perimetrato ai suoi bordi e difficilmente valicabile chi viene dall'esterno? Mal di frontiera, dunque. Perché l'importanza conferita alle frontiere, lo stravolgimento subito da Schengen, il verso securitario che lo sostiene appartengono a uno stato patologico dell'Unione europea e, in nessun modo, alla sua fisiologia.

Note, Sitografia e Bibliografia

- ¹ www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/
- ² https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_it
- ³ Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 13 maggio 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/CELEX:52015DC0240&from=GA>
- ⁴ Consideriamo il Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) come l'atto istitutivo dell'Unione europea, quantunque la sua formazione e la sua organizzazione risalgano agli anni cinquanta del secolo scorso (Trattato di Parigi, 1951; Trattati di Roma, 1957).
- ⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922%2801%29>
- ⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=IT)
- ⁷ Regolamento (CE) 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=IT>
- ⁸ Regolamento (Ue) 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&from=SK>
- ⁹ Regolamento (Ue) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=it>
- ¹⁰ “Dublino I”, 1990 [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=IT](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=IT)
- ¹¹ *Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (Dublino II)*, Bruxelles 2003 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=IT>
- ¹² *Regolamento (Ue) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (Dublino III)*, Bruxelles, 2013 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT>
- ¹³ Strategia che riunisce la Commissione europea oltre 50 Paesi europei e dell'Africa settentrionale, occidentale e centrale al fine di: organizzare la migrazione regolare; contrastare la migrazione irregolare; rafforzare le sinergie tra migrazione e sviluppo.
- ¹⁴ Strategia in materia di migrazioni nei confronti delle regioni a est e a sud-est dell'Ue.
- ¹⁵ Strategia avviata da Ue e UA (Unione africana) per controllare i flussi migratori agendo sui paesi di provenienza e transito dei migranti.
- ¹⁶ Verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia: i capisaldi di Tampere (Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm#union).
- ¹⁷ Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=IT>).
- ¹⁸ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=IT>).
- ¹⁹ Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne *Eurosur* istituito con Regolamento Ue 1052/2013 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=DE>)
- ²⁰ Direttiva 2008/115 / CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=IT>)
- ²¹ Direttiva 2011/95/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=IT>).
- ²² Direttiva 2013/32 / Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=it>).

- ²³ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=IT>).
- ²⁴ European Asylum Support Office (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>)
- ²⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it
- ²⁶ Ungheria, Bulgaria, Estonia.
- ²⁷ Austria, Ungheria, Slovenia, Svezia, Danimarca.
- ²⁸ Ungheria.
- ²⁹ *Stato dell'Unione 2015: l'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà*, Jean-Claude Juncker, Strasburgo, 9 settembre 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm.
- ³⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf
- ³¹ Gli autori delle stragi sono cittadini belga. Sebbene appartenenti a famiglie di origine marocchina, non possono in alcun modo essere considerati migranti.
- ³² <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1>
- ³³ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/02/20/european-border-and-coast-guard-council-agrees-negotiating-position/>
- ³⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/>
- ³⁵ Questa eventualità figurava indirettamente esclusa escluso dall'art. 26 del Codice frontiere Schengen del 2016. Tuttavia, in una serie di successive specifiche Raccomandazioni, la Commissione europea ha avallato la possibilità di sospendere Schengen *affrontare la minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza interna causata dai movimenti secondari dei migranti irregolari* (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1627_it.htm).
- ³⁶ *Frontex Annual Risk Analysis 2017*, Varsavia, febbraio 2017 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf.
- ³⁷ *“Attualmente l'EASO ha un organico di 220 effettivi e per il 2019 dispone di un bilancio di circa 96 milioni di EUR. In una prospettiva a medio termine, a seguito della proposta della Commissione di trasformare l'EASO in una vera e propria agenzia per l'asilo dell'Ue, l'organico potrebbe raggiungere i 500 membri e il bilancio aumentare fino a circa 170 milioni di EUR. La proposta è attualmente in fase di negoziazione con il Consiglio e il Parlamento europeo.”* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2018/265A/01&from=EN>)
- ³⁸ Tra il 2021 e il 2027, l'Ue prevede di destinare circa 18,8 miliardi al solo controllo delle frontiere: un aumento di quasi il 200% rispetto agli attuali 5,6 miliardi di euro. 10,6 miliardi direttamente all'Agenzia della Guardia di frontiera e costiera, che prevede di decuplicare il suo personale, passando da 1.000 a 10.000 persone. Per il 2019 il suo budget complessivo ammonta a 333.331.000 (contro i 288. 663.520 del 2018). https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2019.pdf
- ³⁹ COM(2016) 197 *final* *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, Bruxelles, 6 aprile 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=IT>

La politica migratoria dell'Unione europea *Schema cronologico del suo sviluppo*

a cura della Federazione regionale piemontese dell'Aiccre

1990

19 giugno. Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 per l'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni dei Paesi delle Comunità europee.

15 novembre. A Dublino la *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità* è sottoscritta dai 12 paesi aderenti alle Comunità europee (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito). Diventerà operativa il 1 settembre 1997.

1992

7 febbraio. A Maastricht, i 12 paesi aderenti alle Comunità europee sottoscrivono il *Trattato sull'Unione Europea*: comincia la storia dell'Unione europea quale confederazione politica ed economica di stati. Il Trattato entrerà in vigore il 1 novembre 1993.

1995

1 gennaio. Austria, Finlandia e Svezia aderiscono all'Ue.

25 settembre. Gli stati membri adottano l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono munirsi di visto per entrare nell'Unione europea.

1997

1 ottobre. Austria e Svezia aderiscono alla Convenzione di Dublino.

2 ottobre. Il *Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi* è sottoscritto dai 15 paesi dell'Ue.

26 ottobre. La *Convenzione di Schengen* entra in vigore per l'Italia.

1 novembre. La *Convenzione di Schengen* entra in vigore per l'Austria.

1998

1 gennaio. La Finlandia aderisce alla Convenzione di Dublino.

1999

3-4 giugno. Il Consiglio europeo, a Colonia, richiede l'elaborazione di una Carta in cui siano definiti i diritti fondamentali da garantire a tutte le persone residenti nell'Ue. A tale scopo, a dicembre, sarà istituita una Convenzione.

15-16 ottobre. A Tampere, in Finlandia, il Consiglio europeo approva il documento *Verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia: i capisaldi di Tampere*. Il documento struttura per la prima volta la politica migratoria dell'Ue.

2000

7 dicembre. A Nizza, i Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione europea sottoscrivono e proclamano la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Si tratta della prima proclamazione della Carta.

11 dicembre. Entra in vigore, con il Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio che istituisce l'*Eurodac*, sistema per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

2001

26 febbraio. A Nizza, il Consiglio europeo adotta un nuovo *Trattato che modifica il trattato sull'Unione europea*, il quale stabilisce, tra le altre cose, un protocollo per l'allargamento dell'Ue ai paesi dell'Europa centrale. Entrerà in vigore il 1 febbraio 2003.

2003

18 febbraio. Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (*Dublino II*)

2004

1 gennaio. Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria aderiscono all'Ue.

26 ottobre. Istituzione di *Frontex*, Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Regolamento (CE) 2007/2004)

29 ottobre. A Roma, la Conferenza Intergovernativa degli Stati dell'Unione europea approva il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa* elaborato dall'apposita Convenzione. La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* costituisce la seconda parte della Costituzione.

4-5 novembre. A l'Aia, il Consiglio europeo approva il documento *Dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia (Programma de l'Aia)*.

2005

10 maggio. La Commissione europea adotta il *Programma de l'Aia*.

29 maggio. La Francia respinge tramite referendum il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*.

1 giugno. I Paesi Bassi respingono tramite referendum *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, rendendo impossibile la sua adozione da parte dell'Ue.

2006

15 marzo. Con il Regolamento CE 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio viene adottato il *Codice frontiere Schengen*, che regola gli ingressi delle persone alle frontiere interne ed esterne dei Paesi dell'area Schengen.

2007

1 gennaio. Bulgaria e Romania aderiscono all'Ue.

12 dicembre. A Strasburgo, Parlamento, Commissione e Consiglio europeo proclamano per la seconda volta la *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue*.

13 dicembre. A Lisbona, gli Stati dell'Ue firmano un nuovo Trattato di riforma dell'Ue (*Trattato di Lisbona*). L'art. 6 stabilisce che la *Carta dei diritti fondamentali dell'Ue* ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Entrerà in vigore il 1 dicembre 2009.

21 dicembre. Gli accordi di Schengen entrano in vigore per Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

2008

28 settembre. A Bruxelles, il Consiglio europeo approva il *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*.

16 dicembre. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (*Direttiva rimpatri*).

2009

2 dicembre. Il Consiglio europeo approva il documento *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (Programma di Stoccolma).

2010

4 ottobre. A Tripoli è firmato un accordo riguardante un'agenda di cooperazione tra Ue e Libia per il contenimento dei profughi attraverso il rafforzamento delle frontiere meridionali del paese africano.

2011

22 febbraio. A causa dell'aggravarsi della instabilità interna in Libia, con una Dichiarazione dell'Alto Rappresentante, Catherine Ashton, l'Ue sospende i negoziati sull'accordo-quadro relativo all'immigrazione.

13 dicembre. Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (*Direttiva qualifiche*).

2013

26 giugno. Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (*Direttiva procedure*).

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (*Direttiva accoglienza*).

1 luglio. La Croazia aderisce all'Ue.

19 luglio. Entra in vigore la terza versione del Regolamento di Dublino.

3 ottobre. Strage di profughi al largo di Lampedusa: i morti accertati sono 366; 20 i dispersi.

18 ottobre. Per prevenire ulteriori stragi di profughi, il Governo italiano presieduto da Enrico Letta decide il rafforzamento del pattugliamento del Canale di Sicilia con l'operazione *Mare Nostrum*.

22 ottobre. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea modificano il *Codice frontiere Schengen* (Regolamento Ue 1051/2013).

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea istituiscono il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne Eurosur (Regolamento Ue 1052/2013).

2014

1 novembre. Sotto il coordinamento di Frontex, l'operazione *Triton* sostituisce *Mare Nostrum*, ponendo dei limiti all'intervento oltre i confini marittimi Ue.

28 novembre. A Roma, durante la IV Conferenza ministeriale euro-africana, è lanciato il cosiddetto *Processo di Khartoum*, finalizzato a esternalizzare il contrasto all'immigrazione "irregolare" mediante il rafforzamento dei controlli alle frontiere dei paesi di provenienza e di transito.

2015

18 aprile. Strage di profughi nel Mediterraneo al largo della Libia, con 58 morti accertati e circa 900 dispersi.

23 aprile. In seguito alla tragedia del 18, il Consiglio europeo si riunisce in un Vertice straordinario.

28 aprile. Il Parlamento europeo approva una Risoluzione che impegna la Commissione europea ad adottare misure urgenti per affrontare la crisi dei profughi e prevenire le stragi lungo le vie di fuga. L'operazione *Triton* è giudicata insufficiente.

13 maggio. La Commissione europea Juncker adotta la *European Agenda on Migration*: per la prima volta, è tracciato un piano unitario di accoglienza con quote obbligatorie di profughi per ogni stato dell'Ue. Il piano incontrerà le resistenze di molti stati dell'Ue (tra cui, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Polonia).

23 giugno. Il governo ungherese sospende unilateralmente la Convenzione di Dublino, "ricevendo indietro" le domande di asilo provenienti soprattutto dalla Croazia.

29 giugno. La Gran Bretagna annuncia la costruzione di una barriera a Calais per impedire l'afflusso di migranti lungo il tunnel de La Manica.

4 agosto. La Bulgaria termina la costruzione di una barriera al confine con la Turchia.

21 agosto. La Germania decide una sospensione unilaterale della Convenzione di Dublino per esaminare autonomamente le domande dei profughi siriani.

28 agosto. L'Estonia annuncia la costruzione di una barriera anti-migranti sul confine russo.

9 settembre. A Strasburgo, al Parlamento europeo, il Presidente della Commissione Juncker pronuncia il discorso *L'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà*.

13 settembre. La Germania ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con l'Austria a seguito dei grossi flussi di migranti.

14 settembre. L'Ungheria termina la costruzione di un "muro" anti-migranti ai confini con la Serbia.

16 settembre. L'Austria ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con Slovenia, Italia, Ungheria e Slovacchia.

17 settembre. La Slovenia ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con l'Ungheria.

L'Ungheria ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con la Slovenia.

15 ottobre. L'Ungheria erige un secondo muro alla frontiera con la Croazia.

11 novembre. A La Valletta, durante il Vertice Euro-africano è siglata l'*Agenda Comune su Migrazione e Mobilità* per la gestione dei flussi migratori di profughi in un quadro di cooperazione internazionale. È istituito il *Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa* (EUTF).

La Slovenia costruisce una barriera ai confini con la Croazia per evitare l'afflusso di migranti.

12 novembre. La Svezia ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere.

13 novembre 2015. Parigi è insanguinata da una serie di attentati terroristici di matrice islamista che provocano 137 morti e 368 feriti. A seguito di questo fatto, la Francia sospenderà la Convenzione di Schengen.

26 novembre. La Norvegia ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere.

28 novembre. La Macedonia comincia la costruzione di una barriera anti-profughi ai confini con la Grecia.

14 dicembre. La Francia proroga la sospensione di Schengen. Tale sospensione sarà rinnovata quasi continuamente negli anni successivi e perdura tuttora.

15 dicembre. La Commissione europea propone una guardia costiera e di frontiera europea per proteggere le frontiere esterne dell'Europa

17-18 dicembre. Il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, approva la proposta della Commissione riguardo alla creazione di una Guardia di costiera e di frontiera.

2016

4 gennaio. La Danimarca ripristina temporaneamente i controlli alle frontiere con la Germania.

19 gennaio. L'Ungheria annuncia la volontà di completare la sua opera di "difesa" dai flussi di migranti con la costruzione di un terzo muro ai confini con la Romania.

9 marzo. Regolamento (Ue) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone.

18 marzo. Accordo-quadro Ue-Turchia per il contenimento dei flussi di profughi siriani verso la Grecia e il rientro coatto in Turchia dei migranti senza i requisiti necessari alla concessione dello status di rifugiato.

23 giugno. La popolazione del Regno Unito, per via referendaria, si esprime a favore dell'uscita dall'Unione europea (Brexit).

7 settembre. Il Regno Unito annuncia la costruzione di una nuova barriera anti-migranti in territorio francese, nei pressi di Calais.

14 settembre. Nel *Discorso sullo stato dell'Unione*, il Presidente della Commissione europea afferma la priorità di rafforzare i sistemi di sicurezza dei confini esterni dell'Ue e aumentare il controllo sugli ingressi dei migranti. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Ue approvano il Regolamento (Ue) 2016/1624 che istituisce la *Guardia costiera e di frontiera europea*.

16 settembre. A Bratislava, un Vertice informale con 27 Capi di Stato o di Governo dell'Ue approva una *Road Map* che prevede un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Ue per contrastare migrazioni irregolari e aumentare la sicurezza dell'Ue.

2 ottobre. In Ungheria, il referendum proposto dal premier Orban sul rifiuto del meccanismo di ripartizione dei migranti previsto dall'*Agenda europea sulla migrazione* è invalidato per non sufficiente affluenza.

6 ottobre. Con sede a Varsavia, inizia a operare l'*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*.

20-21 ottobre. Il Consiglio europeo approva un documento di indirizzo in cui sono avallate le misure di contrasto alle migrazioni irregolari delineate a Bratislava.

24 ottobre. A Calais, le autorità francesi cominciano lo sgombero forzato del campo in cui, da circa 18 mesi, vivono da 18 mesi fra i 5.400 e gli 8.150 migranti.

16 novembre. A Bruxelles, la Commissione europea propone l'istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) per rafforzare la sicurezza dell'Europa.

15 dicembre. Sul *Financial Times* viene pubblicato un articolo contenente stralci tratti da un report dell'agenzia *Frontex*, nei quali si allude, senza prove, a trasbordi di migranti da imbarcazioni di scafisti a navi umanitarie presenti nel Mediterraneo.

2017

3 febbraio. Riuniti in un vertice informale, i Capi di Stato e di Governo dell'Ue adottano la *Dichiarazione di Malta*, incentrata su misure volte a contenere il flusso dei migranti lungo la rotta del Mediterraneo centrale, contrastando il traffico di esseri umani e rafforzando la cooperazione con la Libia.

27 febbraio. In un'intervista al quotidiano tedesco *Die Welt*, il direttore di *Frontex*, Fabrice Leggeri, afferma che le Ong fornirebbero un *incentivo indiretto* ai trafficanti.

Contemporaneamente, è pubblicato il report di *Frontex Annual Risk Analysis 2017* in cui sono ribadite queste accuse.

2 marzo. La Commissione europea presenta nuove misure per una "politica di rimpatrio dell'Ue efficace e credibile".

7 marzo. Il Consiglio europeo modifica il *Codice frontiere Schengen* per rafforzare le verifiche alle frontiere esterne.

16 novembre. Il Parlamento europeo approva la proposta di *Riforma del Regolamento di Dublino*, dando avvio al processo negoziale con il Consiglio europeo (tutt'ora in corso).

30 novembre. Regolamento (Ue) 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (Ue) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite.

Regolamento (Ue) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi

che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen

2018

5 giugno. I Ministri degli Interni dell'Ue, riuniti nel Consiglio “Giustizia e affari interni”, deliberano di sostenere le seguenti azioni: 1) sostegno alle agenzie dell'Ue; 2) continuo rispetto della dichiarazione Ue-Turchia; 3) fornitura di sufficienti finanziamenti al Fondo fiduciario dell'Ue per l'Africa; 4) sostegno ai partner lungo i Balcani occidentali.

28-29 giugno. A Bruxelles, il Consiglio europeo, propone *piattaforme di sbarco regionali* per le persone salvate nelle operazioni di ricerca e salvataggio in mare.

12 ottobre. I Ministri degli Interni dell'Ue del Consiglio “Giustizia e affari interni, approvano la proposta della Commissione europea che prevede di ampliare il mandato dell'*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera* rispetto ai rimpatri e la cooperazione con i paesi terzi e di aumentarne il personale fino a 10 000 membri entro il 2020.

5 dicembre. Nella sua annuale relazione, la Corte dei conti dell'Ue esprime riserve sul Fondo fiduciario per l'Africa.

6 dicembre. Il Consiglio europeo approva le misure per rafforzare dell'*Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera*.

La protezione dei dati nella dimensione transnazionale

di Mauro Nebiolo Vietti e Nina Ciraso

Il tema del diritto alla protezione dei dati, interessato da recenti modifiche legislative è così ampio e pervasivo da risultare spesso poco comprensibile, specie laddove non sia chiaro il contesto socio politico da cui trae le sue origini. In particolare, quando una riforma pone oneri e vincoli agli operatori, essa viene vissuta con fastidio se non, addirittura, ostacolata; si tratta di un atteggiamento psicologico superabile se non si perdono di vista non solo gli obiettivi che il legislatore europeo si è prefisso, ma anche il bilancio finale vantaggi/svantaggi dell'utente. Per chiarire la centralità che ha assunto tale diritto nel dibattito degli ultimi trent'anni, è necessario un breve excursus giuridico/politico che aiuti a comprendere da dove prendono le mosse le recenti riforme legislative.

La Direttiva 95/46 CE

Da quando, a partire dagli anni Sessanta, la letteratura giuridica ha cominciato ad interessarsi del tema della protezione dei dati personali, la formula "diritto di essere lasciati soli"¹ è stata ritenuta evocativa di un diritto concepito, inizialmente, come strumento per fornire tutela ad una duplice, elementare esigenza individuale: da un lato, la protezione della sfera privata dall'altrui curiosità² (P. Rescigno), e dall'altrui interesse a conoscere³ (A. Cataudella) e dall'altro, il "controllo" del flusso delle informazioni in uscita dalla sfera privata⁴ verso l'esterno (S. Rodotà). Quando è stata approvata la Direttiva 95/46 CE⁵, il diritto alla protezione dei dati personali era affermato come mera petizione di principio, richiamata solo dalla convenzione di Strasburgo n. 108 sulla protezione delle persone nel trattamento automatizzato di dati di carattere personale e con l'art. 8 della Convenzione per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), proclamata il 7 dicembre 2000. Soltanto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶ però, la CEDU ha ottenuto "lo stesso valore giuridico dei trattati" e il diritto alla protezione dei dati è stato

riconosciuto come diritto fondamentale dell'Unione Europea, (art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dall'art. 16 del TFUE), meritevole di adeguata protezione, in tutto il territorio dell'Unione e rispetto a ognuno dei suoi cittadini. Del resto, in un contesto sociale ed economico fortemente influenzato dallo sviluppo delle tecnologie digitali, mentre all'orizzonte compare l'intelligenza artificiale, buona parte degli abitanti del pianeta affida quotidianamente, in modo più o meno consapevole, informazioni rivelatrici di ogni aspetto della vita privata ad Internet³. Ne consegue, che ha assunto particolare rilevanza, anche alla luce degli scandali internazionali, quali ad esempio il *Datagate* (ed al successivo *Cambridge Analytica*), lo sviluppo di un adeguato apparato di regole in grado di rispondere alla problematiche poste dall'Internet society e di consentire al mondo di cogliere le sfide e le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica.

Gli effetti dell'11 Settembre 2001

Dunque è facile comprendere come lo sviluppo della società digitale e dei servizi del mondo dell'Informazione possano mettere a rischio la libertà individuale e i diritti fondamentali delle persone. Alcuni eventi che hanno occupato la scena della politica internazionale degli ultimi anni ne sono il chiaro esempio. Gli effetti delle rivelazioni di Snowden del giugno 2013, con il disvelamento dei lineamenti essenziali dei programmi di sorveglianza di massa attivati dalle agenzie di Intelligence statunitensi, dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, hanno scosso l'opinione pubblica internazionale e imposto un fermo intervento delle autorità europee e americane. Sulla base di tali programmi, infatti, veniva operata la raccolta su ampia scala di informazioni personali degli utenti dei servizi di telecomunicazione statunitensi e stranieri⁸: tali operazioni venivano compiute sulla base della logica dei *big data*, ossia raccogliendo il maggior numero di informazioni, in maniera automatica e non mirata, conservandole per lungo tempo (almeno 5 anni), incrociandole con quelle provenienti da altre banche dati e analizzandole per opera di grandi elaboratori per fini di "*foreign intelligence*". Elemento caratterizzante tale sorveglianza (non a caso definita da alcuni "*liquida*"¹⁰) è la segretezza con cui venivano compiute le acquisizioni: gli operatori della società dell'informazione coinvolti, ed in particolare Facebook Inc. si sono dichiarati "costretti" a fornire quanto richiesto dai cosiddetti "*gag orders*", ossia da imposizioni delle autorità governative e giudiziarie americane che vincolano chi vi è sottoposto a non divulgare nulla riguardo a determinati fatti e circostanze che formino oggetto di determinati ordini dell'autorità rispetto ai quali l'interessato è parte¹¹. Dalle indagini coinvolte risulta che la consultazione avveniva sia attraverso l'acquisizione diretta d'informazioni,

sia attraverso l'accesso sistematico ai dati di traffico degli utenti conservati nelle banche dati gestite dai maggiori fornitori di servizi di telecomunicazione e contenuti multimediali operanti negli USA (quali, solo a titolo di esempio Google, Facebook, LinkedIn, Twitter, E-bay, Skype, WhatsApp, etc.).

Le reazioni di Bruxelles

Nella maggior parte dei casi le agenzie di sicurezza statunitensi non hanno agito violando normative vigenti, ma hanno sfruttato alcune caratteristiche della legislazione americana post 11 settembre 2001, preordinata alla netta prevalenza del controllo pubblico rispetto al diritto alla riservatezza, specie laddove oggetto delle operazioni siano le comunicazioni che coinvolgono almeno uno straniero (che, specie se situato fuori dal territorio statunitense, gode di minori garanzie costituzionali, e quindi di minore protezione, rispetto al cittadino americano destinatario di programmi di controllo)¹². E' quindi naturale che lo scandalo abbia acuito il conflitto che ha diviso l'UE e gli Stati Uniti in materia di protezione dei dati personali. L'atteggiamento dell'establishment americano, giustificato da ragioni di sicurezza, quanto palesemente invasivo della sfera privata, ha provocato una forte reazione europea che ha posto, alla base del dibattito, il concetto di "*sovranità digitale dell'Unione Europea*" (v. anche Corte di Giustizia, in particolare le sentenze Google Spain e Schrems)¹³. La sentenza *Schrems*, in particolare, ha contribuito, insieme alla progressiva espansione dell'intervento statale e dalla regolazione delle reti e delle attività che su di esse vengono condotte, a scartare una certa idea – che risale alla prima epoca di Internet e al suo sviluppo spontaneo – che l'attività sulle reti di telecomunicazione, e il più noto protocollo di comunicazione Internet, fosse a-territoriale e quindi non soggetto a sovranità statale. È in un simile contesto, quindi, che si è sviluppata la riflessione che ha portato alla riforma della Direttiva Madre ed all'adozione del Regolamento 2016/679 UE (oltre che alla revisione in corso della Direttiva E-privacy, all'emanazione del Regolamento 2018/1807 relativo alla libera circolazione dei dati non personali e della direttiva 2016/680 sui trattamenti per fini di polizia e giustizia penale).

Il primo grande segnale di cambio di rotta (e della volontà dell'Unione di affermare la propria sovranità digitale), utilizzato dal legislatore europeo per assicurare una maggiore effettività del quadro regolatorio, è la tipologia di atto legislativo emanato: il passaggio da Direttiva (strumento legislativo che vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi¹⁴) a Regolamento (atto avente portata generale, obbligatorio

in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri)¹⁵, segna la volontà del legislatore di uniformare il quadro giuridico dell'Unione, evitando così inutili frammentazioni nazionali, suscettibili di falsare la concorrenza tra gli attori economici, al fine di assicurare una tutela effettiva della persona e dei suoi diritti.

Non si trascuri che l'idea Europa richiama tra i suoi principi fondanti la cessione da parte degli Stati membri di elementi di sovranità; di cessioni finora se ne sono viste poche e, soprattutto, lo strumento normativo più diffuso è stato il ricorso alla “*direttiva*”, istituto che ben si concilia con la storica prudenza con cui la UE ha cercato di convincere gli Stati membri ad assumere provvedimenti omogenei. Essa, infatti, non è immediatamente operativa, ma vincola lo Stato ad adeguare la propria legislazione, ma se ciò non avviene non è previsto un rimedio cogente, ma solo effetti economici. Per non parlare male degli altri limitiamoci all'Italia che, quando non ha inteso applicare alcune direttive, si è limitata a subire il procedimento di infrazione pagando le sanzioni annue.

L'applicazione dei regolamenti UE

In un siffatto quadro, non può sfuggire l'alternativa scelta dalla UE che, in tema di trattamento dei dati personali, ha scelto di intervenire con lo strumento del regolamento immediatamente applicabile in tutti gli stati membri. Dallo scorso 25 maggio, tutte le leggi nazionali in contrasto con le previsioni e i principi in essa contenuti sono state automaticamente disapplicate: in materia i legislatori nazionali hanno perso ogni sovranità, salvo che per limitati settori quali informazione, diritto al lavoro, pubblicità degli atti della Pubblica Amministrazione, attività statistiche, di ricerca scientifica, storica, archivistica. Con il nuovo Regolamento il legislatore ha voluto adottare un approccio più sostanziale rispetto al passato, abbandonando le logiche degli “adempimenti formali” quali ad esempio l'adozione di un apparato documentale o l'implementazione di una lista predefinita di misure di sicurezza, in un'ottica di responsabilizzazione del soggetto che tratta i dati e di maggiore controllo di quello a cui i dati appartengono (attuato attraverso la definizione dell'ambito di applicazione della norma in esame¹⁶, della nozione di “stabilimento”, l'adozione di strumenti che consentano all'interessato il controllo dei propri dati, ed in particolare della filiera cui gli stessi sono comunicati, l'ampliamento del catalogo dei diritti). In altre parole, il legislatore europeo non si è più di tanto preoccupato del dato, ma ha valorizzato il trattamento, cioè il processo che gestisce il dato.

Segnale importante di tale approccio è la scelta di abbandonare le misure minime di sicurezza e di sostituirle con le misure adeguate, il cui giudizio di adeguatezza è interamente rimesso in capo al titolare del trattamento, che in attuazione del principio di *accountability* (responsabilizzazione) determina il livello di rischio connesso ai trattamenti effettuati e la relativa soglia di accettazione. E' facile notare come ciò valorizzi non tanto la formale osservanza di regole puntuali, quanto l'adozione di una complessiva strategia basata sulla protezione dei dati, dotando gli adempimenti cui è tenuto il titolare della flessibilità necessaria per adeguarsi ai possibili cambiamenti nel grado di rischio del trattamento, nelle sue implicazioni o caratteristiche essenziali¹⁷. Essa dimostra che si è voluto predisporre un quadro normativo aperto al futuro e adeguato a dare tutela a una grande pluralità di trattamenti possibili, anche in previsione delle nuove inevitabili evoluzioni che la tecnologia digitale avrà in questa materia.

Coerentemente con questa impostazione, anche il ruolo delle Autorità di controllo (ossia il corrispondente del nostro Garante per la Protezione Dati Personali), non può più essere visto in modo sostanzialmente statico, come un compito di vigilanza e controllo sulle attività dei titolari e sui trattamenti posti in essere, ma è oggi finalizzato essenzialmente a dare tutela all'interessato: il nuovo ruolo delle Autorità - ora chiamate ad assicurare non soltanto i diritti dei singoli interessati, ma anche quelli della società nel suo complesso - è certamente più dinamico ed incisivo rispetto al passato, sia nei confronti dei titolari che dei regolatori pubblici. Alle Autorità è affidato, infatti, il compito di promozione della consapevolezza e della comprensione del pubblico *«riguardo ai rischi, alle norme, alle garanzie e ai diritti in relazione ai trattamenti»*¹⁸: ciò conferma che il regolamento si colloca in una prospettiva "dinamica", che vede la tutela della protezione dei dati personali non solo come un diritto fondamentale dei cittadini ma anche come un valore sociale di diritto pubblico europeo¹⁹. In una società digitale, in continuo mutamento anche rispetto alle tecnologie adottate, promuovere la consapevolezza e la comprensione dei pericoli e delle norme/diritti specificamente coinvolti, significa dunque assicurare che il pubblico (e cioè la società nel suo complesso) sia costantemente messo in grado di comprendere anche i rischi che l'evoluzione delle tecnologie e connessi trattamenti di dati possono comportare.

Non sembrano pertanto esservi dubbi sul fatto che con il nuovo regolamento, pur mantenendo inalterati i concetti tradizionali quali in particolare le nozioni di dato, di trattamento, di interessato, di titolare, di responsabile, l'Unione

Europea si pone in una prospettiva del tutto diversa da quella precedente, facendo propri gli enormi mutamenti intervenuti in questa materia durante i venti anni trascorsi tra l'emanazione della Direttiva 95/46 - ora abrogata - e la riforma da poco entrata pienamente a regime. Tanto la Direttiva è stata caratterizzata da una struttura rigida e da una concezione sostanzialmente statica della protezione dei dati personali, tanto il Regolamento ha alla sua base una concezione normativa dinamica e flessibile. Non a caso la Direttiva ha posto al centro della sua normativa le condizioni da rispettare e i diritti dell'interessato, quanto il Regolamento è strutturalmente incentrato sul titolare e la sua responsabilità. Una responsabilità che è sempre commisurata ai rischi che i trattamenti possono determinare e la cui valutazione è sempre rimessa al titolare²⁰.

Per comprendere la portata complessiva della ridefinizione del quadro regolatorio rispetto ai dati personali bisognerà senza dubbio attendere l'approvazione del nuovo Regolamento e-privacy, che consentirà di completare la riscrittura delle norme in materia. In tale attesa, si può certamente affermare che è ormai iniziata una nuova stagione, nella quale la tutela del diritto fondamentale alla protezione dei dati dei cittadini europei si amplia e diviene più incisiva.

Note e Bibliografia

¹ I giuristi americani Warren – Brandeis nel 1890 definivano la privacy come “The right to be alone” Samuel D. Warren, Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, Harvard Law Review, 15 dicembre 1890.

² P. Rescigno, “Privacy e costruzione della vita privata. Ipotesi e prospettive”.

³ V. Catuadella, “Riservatezza (diritto della)”, in Enc. giur. XXVII, Roma, 1989.

⁴ S. Rodotà, “Il diritto di avere diritti”, Ed. Laterza, Roma 2015.

⁵ Ed infatti, l'art. 1 par. 1 della Direttiva prevede(va) che “(gl)i Stati membri garantiscono (...) la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente il diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali”, assicurando in tal modo che il diritto in esame fosse riconosciuto da tutti gli Stati membri.

⁶ L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è avvenuta il 1° dicembre 2009.

⁷ Internet è stato considerato, specie in un primo momento, un ambito connotato da una chiara attitudine a-territoriale.

⁸ Si veda ad esempio P. Margulies, *The NSA in Global Perspective: Surveillance, Human Rights and International Counterterrorism*, 82 Fordham L. Rev. 2137 (2014), in G. Resta, op. cit.

⁹ G. Resta, “La sorveglianza elettronica di massa”, in “I flussi di dati transfrontalieri e le scelte delle imprese tra Safe Harbor e Privacy Shield”.

¹⁰ Z. Bauman - D. Lyon, “Liquid Surveillance”, Cambridge 2012, in G. Resta, op. cit.

¹¹ Si vedano in proposito le dichiarazioni inizialmente rese da Facebook Inc. nell'ambito del caso Schrems secondo le quali la stessa doveva sottostare a “significant constraints under US law», C. Savage – E. Wyatt – P. Baker, *U.S. Confirms That It Gathers Online Data Overseas*, The New York Times, 6 giugno 2013.

¹²Per un approfondimento sul tema si rimanda a G. Resta, op. cit.

¹³V. Zeno-Zencovich, “Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionali delle reti di telecomunicazione”.

¹⁴Art. 288 par. 3 TFUE.

¹⁵Art. 288 par. 2 TFUE.

¹⁶Con l’art. 3, ambito di applicazione territoriale, si è voluto infatti dare una risposta concreta alle problematiche sorte con il Datagate ed il successivo caso Schrems: si è stabilito al paragrafo 2 che il regolamento si applica “al trattamento dei dati personali di interessati che si trovano nell’Unione, effettuato da un titolare del trattamento o da un responsabile del trattamento che non è stabilito nell’Unione, quando le attività di trattamento riguardano: a) l’offerta di beni o la prestazione di servizi ai suddetti interessati nell’Unione, indipendentemente dall’obbligatorietà di un pagamento dell’interessato; oppure b) il monitoraggio del loro comportamento nella misura in cui tale comportamento ha luogo all’interno dell’Unione.”

¹⁷Come dichiarato dallo stesso Garante Italiano per la protezione dei dati personali, Antonello Soro, lo scorso 25 maggio in occasione della piena applicazione del Regolamento 2016/679.

¹⁸Art. 57, par. 1 lett. b) Reg. UE 2016/679.

¹⁹F. Pizzetti, “La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le Autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni”, in *MediaLaw*, n. 1/2018.

²⁰F. Pizzetti, op. cit.

Ambiente e salute, binomio inscindibile

di Gian Paolo Zanetta

Nella parola ambiente sono racchiusi due concetti, quelli della salute e del futuro. Salute perché la tutela dell'ambiente è la maggiore garanzia, in termine di prevenzione, per la costruzione di condizioni di vita e di lavoro fondamentali per il benessere dei componenti di un contesto sociale moderno. Futuro, perché sarà proprio la tutela ambientale, la più importante battaglia che le società sviluppate dovranno affrontare per garantire il futuro del pianeta e la sopravvivenza del genere umano.

La lungimiranza dei Padri costituenti

Anche l'opinione pubblica italiana incomincia a comprendere il senso di un impegno che finora veniva confinato nello spazio ridotto di limitate culture ambientaliste e non trovava l'attenzione dovuta nell'opinione pubblica e soprattutto nei comportamenti individuali dei cittadini. A dimostrazione di una capacità prospettica, la tradizionale settimana di studi amministrativi nell'Edizione Maggio 2019, portata avanti con rigore scientifico e passione da più di un decennio dal prof. Renato Balduzzi ad Alessandria, si dedica totalmente all'ambiente ed alla complessa suddivisione di competenze in materia tra le Istituzioni, Stato ed enti locali. Il collegamento tra Ambiente e Salute, nell'ambito giuridico, non è mai stato semplice e naturale, tant'è che possiamo ringraziare la giurisprudenza, costituzionale e ordinaria, se sono stati colmati alcuni vuoti legislativi, anche in conseguenza di una graduazione dei diritti del cittadino che, per la predominanza di altre emergenze, ponevano la tutela dell'ambiente in secondo piano.

La stessa Costituzione, in allora, non pareva offrire un adeguato supporto. Gli articoli 2 e 3 garantivano i diritti della personalità, la solidarietà società, economica e politica, e l'articolo 32 definiva la tutela della salute con diritto fondamentale, l'unico, solo gli articoli 9 e 44 toccavano, seppur solo parzialmente, temi assimilabili a quelli ambientali. Il primo stabilisce

che la “Repubblica tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della nazione, il secondo stabilisce che lo Stato deve garantire il razionale sfruttamento del suolo e deve assumere provvedimenti a favore delle zone montane. Nulla più seppur una valutazione integrata degli articoli citati avrebbe potuto portare al riconoscimento di un ruolo maggiore delle Istituzioni su temi ambientali.

Lo scatto in avanti della Riforma sanitaria

È la prima riforma sanitaria (legge 833/1978) che da una scossa: nella definizione degli obiettivi della legge, l’articolo 2 prevede che la riforma, tra gli altri scopi, debba promuovere e salvaguardare la salubrità e l’igiene dell’ambiente naturale di vita e di lavoro, nonché identificare ed eliminare le cause degli inquinamenti dell’atmosfera, delle acque e del suolo. Quindi di fatto si riconosce il diritto di vivere in un ambiente sano e si istituzionalizza il concetto di prevenzione ambientale. Segno di un tempo della politica che sapeva comprendere e concretizzare le esigenze della società. A conferma di ciò, è di quegli anni la legge Merli, legge 10 maggio 1976 n.319, che dettava norme per la tutela delle acque dall’inquinamento, prendendo atto di una serie di fatti e avvenimenti che avevano colpito la sensibilità dei cittadini e la necessità di porre rimedio a situazioni di grave danno ambientale.¹

Si disciplinavano così tutti gli scarichi, anche e soprattutto industriali, le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, fognature, suolo e sottosuolo, e si rendeva obbligatoria la redazione di un piano generale di risanamento delle acque, che vedevano integrarsi competenze statali, regionali e degli enti locali, con una chiara volontà programmatica, per una maggior tutela.

Il ruolo centrale della magistratura

Per alcuni anni, tuttavia, molto dovrà essere fatto dalla magistratura, ai diversi livelli, per far sì che un diritto individuale che trovava unica tutela nell’articolo 844 codice civile, riguardante le immissioni di fumi, esalazioni, calore, rumori nell’altrui proprietà, diventasse diritto collettivo. Fu la Cassazione a sezioni unite con sentenza n.1463 del 1979 ad individuare correttamente il collegamento tra ambiente e salute, pur ritenendo che il primo possa rivendicarli come diritto soggettivo solo quando sia collegato alla disponibilità esclusiva di un bene la cui conservazione, nella sua attuale potenzialità, di recare utilità al soggetto, sia inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali. A seguire, la Corte Costituzionale con sentenza 641 del 1987 conferma che l’ambiente è un bene unitario, che è protetto come elemento determinativo

¹ *Su tutti si ricordi il dramma per le popolazioni della Valle Bormida, terra di confine il Piemonte e la Liguria con l’inquinamento del fiume Bormida determinato dagli scarichi industriali del complesso chimico Acna.*

della qualità della vita e la sua protezione è imposta da precetti costituzionali (articoli 9 e 32) per cui esso assurge a valore primario e assoluto. Ed è ancora la Corte Costituzionale, con sentenza 127/1990, a ribadire il valore primario assoluto della tutela ambientale, non condizionabile da ragioni economiche, nel caso specifico di un imprenditore, ed a evidenziare la dimensione sociale della qualità dell'ambiente, in rapporto all'articolo 32 della Costituzione. La riforma costituzionale introdotta con la legge 3/2001 ha finalmente superato il vuoto ed ha dato valore costituzionale alla tutela ambientale, introducendo nell'articolo 117, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, riservando alla competenza concorrente delle Regioni la valorizzazione dei beni ambientali, quindi la loro fruizione. Si deve completare il percorso: il codice dell'ambiente, emanato con il Dlgs 3 aprile 2006 n.152, maturato anche sulla base di una consolidata normativa comunitaria, poi in fasi successive aggiornato, stabilisce che è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto od indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. L'ambiente è una risorsa che da utilità, e che, se ben amministrato, tutela l'uomo e le sue condizioni ottimali di salute. Ora la comunità deve fare proprio tale concetto e fare in modo che, attraverso una consapevolezza ed una crescita culturale complessiva, diventi centrale nelle politiche dello Stato moderno. Obiettivo primario deve essere, come dice il codice, la promozione dei livelli di qualità della vita umana attraverso politiche che salvaguardino, non in maniera demagogica e burocratica, e migliorino l'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Tutela dell'ambiente e centralità della persona sono la stessa cosa.

Gli autori

Nicoletta Bellin. Nel 1998 ha conseguito il diploma di laurea in “Servizio Sociale” presso la facoltà di Sociologia dell'Università di Trento nel 1998, ma già nel 1993 ha iniziato a svolgere attività di assistenza nelle colonie per bambini. Attività dell'assistenza che ha poi sviluppato su tutti i campi del disagio (dall'Ufficio minori stranieri non accompagnati ai nuclei famigliari stranieri sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, alla gestione delle varie forme di disagio dall'abuso sessuale, ai problemi delle dipendenze). Grazie a tale esperienza è stata chiamata come relatrice a numerosi convegni e a tenere docenze sull'argomento. In passato è stata referente per il comune di Torino presso la Questura di Torino e Consolati per la gestione di pratiche di immigrati. Attualmente è vicedirettore del CISS38 di Cuornè.

Mercedes Bresso. Europarlamentare dal 2014, membro delle Commissioni per lo Sviluppo Regionale e per gli Affari Costituzionali. Professore di Economia al Politecnico di Torino, ha insegnato a Pavia, Udine e all'Università di Torino. Esperta di Economia dell'Ambiente, è autrice di libri e saggi. Ha ricoperto la carica di presidente della Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU), del coordinamento Mondiale delle Associazioni di Città (CAMVAL) e di Metrex, rete delle aree metropolitane europee. Ha presieduto la Conferenza delle Alpi Franco-Italiane (CAFI). È Grand'Ufficiale al Merito della Repubblica. Nel 1985 è stata eletta per la prima volta in Consiglio Regionale e nel 1994-1995 è stata assessore regionale alla Pianificazione territoriale e ai Parchi. Dal 1995 al 2004, presidente della Provincia di Torino e dell'Unione delle Province Piemontesi. Eletta al Parlamento europeo nel 2004, dal 2005 al 2010 presidente della Regione Piemonte.

Nicolò Carboni Lavora al Parlamento europeo dal 2009, attualmente si occupa di bilancio e finanze pubbliche. Nel corso della scorsa legislatura ha lavorato per l'ufficio di presidenza della delegazione del Partito Democratico al Parlamento Europeo seguendo il coordinamento dei lavori d'Aula e la comunicazione politica. Dal 2014 gestisce la pagina Face Book "Gli eurocrati" che racconta in maniera ironica l'Unione Europea.

Nina Ciraso. Si è laureata in Giurisprudenza all'Università di Torino con la tesi "La pena di morte nel diritto internazionale", relatore prof. Edoardo Greppi. Nel 2006 ha frequentato i corsi post laurea "International trade Law" e "Law and Business in Europe" rispettivamente presso il Campus Ilo di Torino e il Collegio Carlo Alberto. Nel 2007 ha partecipato al corso sulla "Proprietà intellettuale" del WIPO (Organizzazione mondiale della Proprietà intellettuale). Ha completato il Dottorato di ricerca in diritto pubblico presso l'Università di Torino, Facoltà di Giurisprudenza con una tesi su "I gruppi europei di cooperazione territoriale: una nuova opportunità di governance per i partenariati per lo sviluppo locale".

Mauro Nebiolo Vietti. Torinese, avvocato dal 1975, è iscritto all'albo dei Revisori Contabili. Autore di numerose pubblicazioni di settore, tra cui "La fideiussione bancaria a prima richiesta (Atti del Salone della Banca - Assicura 92) e "ASTER - sistema informatico guidato per i rapporti del personale nel pubblico impiego" (edito Maggioli 2002), è coautore del commento al D.Lgs. 10/9/03 n. 276, cosiddetta Riforma Biagi (Maggioli S.p.a.) ed è stato Direttore della rivista www.ilpersonale.it dal 2002 al 2012 edita da Maggioli s.p.a. Nel giugno del 2011 è stato designato dall'ufficio di presidenza Unionmeccanica a far parte della delegazione imprenditoriale deputata a discutere da settembre il rinnovo CCNL metalmeccanici.

Davide Rigallo. Dal marzo 2016 è Segretario regionale della Federazione piemontese dell'AICCRE e componente della Direzione e del Consiglio nazionale dell'AICCRE. Esperto di fenomeni migratori e politiche di cooperazione internazionale soprattutto in rapporto al processo di integrazione dell'UE, è stato consulente dal 1999 al 2006 del Centro interculturale della Città di Torino, e dal 2008 al 2015 ha svolto il ruolo di observer del processo costituente in Somalia per l'ong IIDA Women's Development (Nairobi). È autore di numerosi testi divulgativi, scolastici e scientifici in materia di migrazioni ed educazione interculturale.

Stefano Rossi. Federalista, si occupa di diritto societario, bancario e commerciale, in particolare in ambiti di ristrutturazione del debito, finanziamenti alle imprese, joint venture, contrattualistica commerciale, start-up innovative. Ha maturato esperienza nei contenzioso bancario e nel project finance presso un primario studio legale italiano.

Emanuele Davide Ruffino. È autore di diversi saggi di economia sanitaria, tra cui “Sanità al Bivio” e il “Dizionario della Sanità”, pubblicati dal Sole24ore. Il suo primo lavoro risale al 1995 con “Nozioni di economia sanitaria” (CESPI ed), cui sono seguiti “Economia Sanitaria: da stato di necessità a disciplina scientifica” (Usas ed), “Sistemi sanitari a confronto. Europa e Usa: dopo il Welfare State, prospettive per una riforma della Sanità” (Blu editoriale), “Capire la sanità” (Politea ed.), cui si aggiungono più di cento pubblicazioni su diverse riviste specializzate tra cui l’Agenzia sanitaria italiana, il Notiziario Medico (Piccin Editore), Il medico d’Italia, Torino Medica, Mecosan, “Pensiero economico moderno”, “Diritto ed Economia”, “Economia, Società ed Istituzioni” etc. È Presidente del Consiglio di amministrazione del Centro Ortopedico di quadrante di Omegna e revisore conti presso RivaBanca e presso enti e società sia pubbliche che private. Dal 2018 è docente di “Economia e organizzazione dei sistema di welfare” alla Facoltà di Economia dell’Università di Torino.

Michele Ruggiero. È giornalista professionista, presidente de la Porta di Vetro, si è laureato in Lettere, indirizzo storico, all’Università di Torino, città in cui vive e dove lavora presso la Rai, Telegiornale del Piemonte. E’ membro del Direttivo regionale piemontese dell’Aiccre (Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa). Tra le sue pubblicazioni “Vita e pensiero di Monsignor Bettazzi” (coautore Luca Rolandi), “Una vita da secondo (coautrice Alessandra Demichelis), Il terrorismo, testimonianze nella memoria di chi l’ha vissuto”, con postfazione di Carole Beebe Tarantelli, e “Pronto, qui Prima linea” (coautore Mario Renosio). Insieme a Enza Carpignano ha realizzato per l’Associazione dei consiglieri della regione Piemonte “Anni intensi”, un documentario sulla vita politica di Aldo Viglione. Inoltre è coautore con Enza Carpignano e Lorenzo Gigli dei documentari “600 mila fibre in un respiro”, che affronta la vicenda Eternit e dell’amianto, e “Il Male subdolo”, dedicato alla vittime di SLA, la Sclerosi Laterale Amiotrofica. Nel 2018 ha realizzato il documentario “L’Unità a Torino, 40 anni di storia, 1945-1985”.

Pietro Terna. Già professore ordinario di Economia a Torino e, in precedenza, segretario della Confindustria del Piemonte, è uno studioso dei modelli di simulazione ad agenti per le scienze sociali e per le scelte di policy; ha fondato due associazioni torinesi per la partecipazione dei cittadini. Presidente della Fondazione Collegio Carlo Alberto fino allo scorso anno, insegna Econofisica nel corso di Fisica dei sistemi complessi. Il suo lavoro di ricerca è nei campi (I) delle reti neurali artificiali applicate in economia, (II) della simulazione sociale con modelli di agenti e (III) della simulazione del comportamento dell'impresa e delle organizzazioni, anche in campo finanziario, con ricerche su rischi sistemici in collaborazione con la Banca d'Italia. Ha preparato un nuovo sistema di simulazione ad agenti in Python (Swarm-Like Agent Protocol in Python), SLAPP, derivato dal progetto Swarm

Daniele Viotti. Parlamentare europeo, eletto nel maggio 2014, nella circoscrizione nord-ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria, Valle d'Aosta) per il Pd di cui è tesoriere a Bruxelles. Titolare della Commissione per i Bilanci (BUDG) e membro sostituto della Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni (LIBE), ha assunto anche la co-presidenza dell'Intergruppo per i diritti LGBTI del Parlamento europeo. Inoltre è membro titolare della delegazione per le relazioni con la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo e membro sostituto della delegazione alle commissioni di cooperazione parlamentare UE-Kazakistan, UE-Kirghizistan, UE Uzbekistan e per le relazioni con il Tagikistan, il Turkmenistan e la Mongolia.

Gian Paolo Zanetta. Consulente generale della Piccola Casa del Cottolengo con delega specifica all'organizzazione e gestione del presidio sanitario. Fino al maggio 2018 Commissario dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino, dopo esserne stato dal 1° aprile 2014 Direttore generale. Dal 23 luglio 2015 Consigliere della Fondazione Città della Salute di Torino Onlus. Dal 19 giugno 2015 Presidente di Federsanità Anci Piemonte. Dal 16 maggio 2012 al 31 dicembre 2013 Amministratore Unico della Federazione Sanitaria Sovrazonale 1 - Torino Sud Est, dopo aver ricoperto l'incarico di Direttore Generale dell'ASL di Alessandria, Tortona, Casale e Novi Ligure; dal 1990 al 2003 Direttore generale dell'Ordine Mauriziano. Docente in numerosi eventi, in particolare nel campo della sanità. Collabora da sempre a riviste giuridiche e partecipa quale relatore a Convegni in materia di legislazione Amministrativa e sanitaria.

Germana Zollesi. Medico, specializzata in igiene e Medicina Preventiva presso l'Università degli Studi di Torino con il prof. Giovanni Renga, associa alla professione medica un'intensa attività divulgativa nel settore sanitario. È stata tra i redattori del portale: torinomedica.com (portale della rivista di informazione medica dell'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Torino) e ha pubblicato per Tendenze Nuove, Italiana Journal di Public Health, Rapporto Osservasalute, ASI - Agenzia Sanitaria Italiana, Monografie A.Re.S.S. Ha insegnato a diversi corsi di laurea specialistica organizzati dall'Università degli studi di Torino (Assistenza Oftalmologia dell'Università di Torino” Scienze Infermieristiche, Corso di Laurea per Ostetriche).

SCOPRI. ESPLORA. VIAGGIA.



LA TUA DESTINAZIONE È IL NOSTRO OBIETTIVO.

Grazie a un'esperienza di oltre settant'anni nel settore del noleggio autobus GT e a un team di autisti qualificati, siamo in grado di soddisfare tutte le esigenze dei nostri clienti per viaggi in Italia e all'estero.

Richiedi subito un preventivo su www.cavourese.it

CAVOURESE.it

Turin Mobility Services

TORINO • CAVOUR • GIAVENO

VALMORA

ACQUA MINERALE

PONTEVECCHIO S.r.l.

Via Ponte Pietra, 3

10062 LUSERNA SAN GIOVANNI (TO)

tel. 0121 954002 - fax 0121 909859

www.valmora.it

Le iniziative de



Dal 15 novembre l'Associazione la Porta di Vetro (in collaborazione con l'Associazione Argo) ha promosso una serie di iniziative che ha messo al centro i giovani, chiamati a discutere di alcuni temi correnti nell'attuale dibattito politico. Si è optato per un confronto a due, con successivi interventi e domande del pubblico. La sintesi di questi incontri verrà pubblicata sul prossimo numero. Anticipiamo, inoltre, che è già previsto un nuovo appuntamento per valutare gli esiti della competizione elettorale.

ELENCO DEGLI INCONTRI

15 novembre 2018

Avvio dell'idea e discussione preparatoria con il pubblico.

20 dicembre 2018

Complessità della società e politica, con Roberto Aringhieri e Fabrizio Pace

28 gennaio 2019

Democrazia deliberativa, con Giacomo Balduzzi e Filippo Barbera

26 febbraio 2019

Reddito di cittadinanza, con Eleonora Priori e Lisa Sella

28 marzo 2019

Il pendolo dell'Europa tra rilancio e dissoluzione, con Nicolò Carboni e Stefano Rossi

9 maggio 2019

La piattaforma Rousseau, con Marco Canestrari e Michele Ciruzzi