

AESI

ASSOCIAZIONE EUROPEA DI STUDI INTERNAZIONALI

www.aesieuropa.eu

Con la partecipazione



PARLAMENTO EUROPEO
Ufficio d'informazione in Italia



COMMISSIONE EUROPEA
Rappresentanza in Italia



MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
Istituto Diplomatico – D.G.R.I.

SEMINARI DI STUDI EUROPEI PREPARATORI ALLE
CARRIERE INTERNAZIONALI E COMUNITARIE

“L'IMPORTANZA DEL PROGETTO POLITICO NEL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA”



ANNO ACCADEMICO 2013/2014

In collaborazione con:



Centro Alti Studi per la Difesa



Circolo Studi Diplomatici

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

ROMA 2014

Edizione a cura di :

Prof. Massimo Maria Caneva - Presidente AESI

Amb. Gianfranco Varvesi - Comitato Scientifico AESI

Dott.ssa Raffaella Rubino - Staff AESI

SOMMARIO

INTRODUZIONE del Presidente AESI Pag. 5

PRESENTAZIONE AESI Pag. 7

I CAPITOLO Pag. 8

“QUALE PROGETTO POLITICO

SOSTERRÀ L’AVVENIRE

DELL’EUROPA?”

On. Giuseppe Azzaro

Dott. Lucio Battistotti

Dott.ssa Marialuisa Scovotto

II CAPITOLO Pag.22

“POLITICA ESTERA COMUNE:

AGGIORNAMENTI E SPERANZE”

Dott.ssa Raffaella Rubino

Amb. Enrico Pietromarchi

Dott.ssa Vanessa Cantele

Dott.ssa Anita Nappo

III CAPITOLO Pag.35

“IMPEGNO ALLA PACE E ALLA

SICUREZZA INTERNAZIONALE: RUOLO

DELL’UE CON ONU E NATO”

Gen. C.A. Giovanni Battista

Borrini

Gen. Antonio Catena

Ambasciatore Maurizio Melani

Dott. Andrea Fatale

Dott.ssa Caterina Gallo

Dott. Aldo Marino

IV CAPITOLO

Pag.68

“POLITICHE EUROPEE PER LO SVILUPPO A FAVORE DEI GIOVANI”

Amb. Gianfranco Varvesi

Amb. Roberto Nigido

Prof. Giovanni Somogyi

Dott.ssa Carlotta Demofonti

Dott. Pierpaolo Del Re

V CAPITOLO

Pag.91

“EUROPA DELLE ISTITUZIONI, EUROPA DEI CITTADINI: I VALORI DEMOCRATICI”

Prof. Massimo Maria Caneva

Dott. Diego Rovelli

Dott.ssa Sabrina Porcelli

VI CAPITOLO

Pag.104

“MEMORIA ED IDENTITA’ DELL’EUROPA”

Amb. Adriano Benedetti

Dott. Alessandro Iacchetta

Dott.ssa Giorgia Zichella

Dott.ssa Sara Marino

AESI

Pag.115

INTRODUZIONE



Prof. Massimo Maria Caneva

Presidente AESI

L'avvenire dell'Europa è la riscoperta della finalità antropologica della politica, la quale acquista autorevolezza solo se e nella misura in cui riscopra che il singolo cittadino non può mai essere trattato come strumento, ma come fine dell'azione politica. L'AESI crede che questo sia il punto dal quale si possa ripartire, soprattutto all'indomani delle recenti elezioni europee, identificando l'obiettivo centrale di ogni agire dei cittadini e soprattutto delle Istituzioni europee: la consapevolezza della tutela della dignità di ogni persona umana e dal perseguire una politica che si occupi del bene comune.

Se ogni cittadino europeo potrà dare il proprio contributo personale all'affermazione di questi valori nella propria società, vivendoli e promuovendoli nell'ambito della sua vita di tutti i giorni, anche il futuro dell'intera Europa e delle sue Istituzioni risulterà più chiaro. Si parla di responsabilità globale, di valori globali, ma senza questa personale convinzione e la diretta conseguente promozione di giuste Istituzioni al servizio del bene comune, non si potrà capire l'Europa che potrebbe divenire solo espressione di una vuota macchina burocratica e di logiche di partito, fonte di continua delusione.

L'uomo vive un'esistenza autenticamente umana grazie alla cultura, alle sue radici storiche e religiose. Grazie a questa sua memoria ed identità l'uomo diventa più uomo, accede più

intensamente all'essere che gli è proprio. Ma se si promuove solo una radicale cultura giuridica positivistica per cui si legifera in contraddizione con i diritti inviolabili della persona umana o si inneggia al benessere economico e allo sviluppo tecnologico finì a se stessi senza alcun riferimento alla verità sui fondamenti morali, giuridici e politici dell'agire degli Stati, come si potrà pretendere l'adesione dell'opinione pubblica europea?

Magistralmente presentata e diffusa attraverso gli organi di informazione mediatica per avere poi una vasta risonanza nell'agone politico, la nuova strategia è quella di una esasperata "globalizzazione della competitività" dell'uno contro l'altro. Come ci si può stupire allora quando molti cittadini europei, invece di guardare con interesse alla comune casa europea, corrono dietro a nuove forme di rinascente nazionalismo che esacerbano la vita civile creando rancori e divisione in nome di falsi ideali?

Purtroppo alcune divisioni ravvisabili nell'Europa di oggi, nel momento in cui si stanno creando con grande sforzo i presupposti per un nuovo ordinamento comune che faciliti l'integrazione tra gli Stati membri e si è impegnati in un programma da condividere a favore della pace e della sicurezza comune, sono purtroppo fortemente influenzate da schieramenti di "lobbies" politico finanziarie che controllano i mercati e prediligono i profitti solo di alcuni escludendo la maggioranza, emarginando i più deboli e soprattutto creando una profonda sfiducia delle nuove generazioni che rimangono senza sicurezza di un lavoro e di una speranza nel futuro.

Esiste una verità sull'uomo che si impone al di là delle barriere di lingue e di culture diverse. Si deve tenere presente in primo luogo che esiste, oggi più che mai, il pericolo di un'alleanza tra democrazia e relativismo etico. Desideriamo ancora sottolinearlo con forza come uno dei problemi centrali concernenti il futuro dell'Europa. La persona umana rappresenta, infatti, il fine ultimo della società la quale è ad essa ordinata e deve rispettarne la dignità e i diritti, diritti che sono anteriori alla società stessa e ad essa si impongono. Essi sono il fondamento della legittimità morale di ogni autorità. Un potere politico che rifiuti di riconoscerli nella propria legislazione positiva mette a repentaglio la propria credibilità.



AESI is a cultural association that has as its main target the promotion of human rights in politics and international cooperation. AESI wants to develop in particular, with its activities, a real culture of cooperation among populations and Nations, respecting human being's dignity and identity. AESI wants to contribute to the formation of those young students who are preparing themselves for a diplomatic career or a career in the European or International Institutions.

More than 4000 students and young graduates have already taken part in the Seminars organised together with the Diplomatic Studies Club, Centre for Advanced Defence Studies, Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs, Permanent Italian Representation of the European Commission and the Information offices for Italy of the European Parliament. AESI also organized many International FORUM in the Balkan Area (at the University of Sarajevo with EUFOR), in the Middle East (at USEK and Lebanese Universities in Lebanon with UNIFIL, with Israel and Palestine Universities at UNTSO, at the Universities in Cyprus with UNFICYP), at the NATO Headquarters in Brussels, at the European Parliament, and at the Italian Permanent Representation to the European Commission. Many of AESI students have already started a diplomatic career, or are working in the relevant offices in International Organizations. Among the speakers of AESI's events, there are more than 200 Ambassadors, representatives of the United Nations, the European Commission, the European Parliament, Generals and University Professors who have contributed with their experience in the field and with their knowledge and experience. The Association is a non-profit organisation and is totally independent from a political point of view.

I CAPITOLO

“QUALE PROGETTO POLITICO SOSTERRÀ L’AVVENIRE DELL’EUROPA?”



**27 Gennaio 2014 - PALAZZO MARINI - VIA POLI 19
SALA DELLE COLONNE - PARLAMENTO ITALIANO**

Introduce: Prof. Massimo Caneva - Presidente AESI

Saluto: Amb. Enrico Pietromarchi - Presidente On. AESI

Relatori: On. Giuseppe Azzaro - Comitato Scientifico AESI

Dott. Lucio Battistotti - Direttore Rappresentanza Commissione Europea in Italia

On. Roberta Angelilli - Vice Presidente del Parlamento Europeo



On. Giuseppe Azzaro

Comitato Scientifico AESI

L'importanza del progetto politico nel futuro dell'unione europea.

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del 2014 ci daranno fondamentali indicazioni circa l'importanza del progetto politico nel futuro dell'Unione europea: Esse saranno molto diverse rispetto alle precedenti perché la profondità della crisi economica che si è abbattuta sul mondo ha evidenziato drammaticamente la fragilità delle prospettive dello sviluppo europeo e ne ha messo in discussione addirittura la sostenibilità. E ciò è dimostrato dal fatto che mentre il Paese che quella crisi ha scatenato- gli Stati Uniti d'America - ha ripreso a crescere vigorosamente (si parla del più quattro per cento di PIL) l'Europa si limita, e solamente in alcune nazioni, a registrare una crescita di decimali. L'Unione Europea mostra, così, di essere una comunità che fatica a superare le difficoltà in cui è caduta e di non essere neanche in grado, come tale, di unire le forze per uscirne rapidamente. Ed ecco che anche da parte di personaggi autorevoli e responsabili si mette in dubbio che sia realmente un vantaggio per i Paesi che fanno parte dell'Unione europea legare le proprie economie e il proprio sviluppo alle regole comuni che finora li hanno governati. Si ritiene che solamente il riacquisto della piena sovranità monetaria e doganale darebbe ai singoli Paesi la possibilità di difendersi dagli attacchi della concorrenza degli altri e di adottare le misure necessarie per superare le difficoltà. E a dimostrazione che il problema non si riduce ad un'astratta diatriba fra sapienti c'è la notizia che recentemente in un liceo romano gli insegnanti hanno proposto agli alunni di rispondere alla domanda: *“Euro sì o Euro no?”* È una tesi affascinante suscettibile di conquistare consensi e adesioni specialmente fra coloro che dalla crisi stanno subendo le maggiori sofferenze.

È innegabile che la Germania fonda il proprio soddisfacente equilibrio economico e sociale sulle esportazioni specialmente in Europa e che quindi rilutta a favorire progetti di crescita altrui che abbiano l'effetto di rallentare quel flusso estero di beni e servizi da essa prodotti che sta alla base del buon livello di occupazione e di benessere dei tedeschi. I nostri politici incitano i nostri rappresentanti nell'Unione a *battere i pugni sul tavolo* ma, a prescindere dal fatto che quel gesto a nient'altro servirebbe che a far male alle mani dei battitori, difficilmente si può dar torto a quel governo che nel rispetto delle attuali condizioni ordinamentali e politiche europee protegge e incrementa il benessere dei propri governati. Come dar loro torto?

Si comporterebbero forse diversamente per esempio i governanti italiani se dovessero governare il nostro Paese nelle condizioni in cui oggi si trova la Germania? E per giunta i Paesi più forti pretendono da quelli più deboli conti pubblici in ordine e riduzione del debito, obiettivo raggiungibile solamente, almeno attualmente, attraverso l'aumento del carico fiscale risultando opera ardua e sostanzialmente poco praticabile la riduzione delle spese, con conseguenze disastrose sulla crescita, sull'occupazione e quindi sul tenore di vita dei cittadini più deboli.

Ma allora non potendo realisticamente contare sul *buon cuore* dei Paesi forti conviene sottostare ai loro *diktat* in cambio di una solidarietà finanziaria che garantisce dal *default* economico e finanziario, e quindi dal conseguente terremoto sociale, ovvero conviene continuare, minor male, a convivere con nazioni che non ci aiutano a crescere e perseguendo legittimamente politiche economiche nel proprio interesse? Tutto si riduce sostanzialmente alla risposta che sarà data dagli elettori europei a questa domanda. Non vi sarà quindi la solita competizione elettorale fra socialisti e moderati sullo sviluppo del benessere degli europei, sulla difesa delle libertà e dei diritti dell'uomo: la discussione verterà sull'assetto politico futuro dell'Europa. Ma, allora l'unione dell'Europa è destinata a restare un sogno, solamente un'ipotesi costruibile a tavolino destinata a infrangersi contro gli scogli quando scoppiano le inevitabili tempeste?

La verità è che in Europa sono state costruite strutture comuni prive di poteri decisionali che ci rendono divisi ed impotenti di fronte alla dura sequenza di fatti negativi. Certamente sarebbe follia mettere in discussione l'imponente attività dei rappresentanti politici nelle istituzioni europee, dei diplomatici e dei burocrati che hanno edificato attraverso leggi e Trattati le fondamenta dell'Unione che restano un prezioso tesoro da salvaguardare dall'interessato e non meritato discredito, e tanto più prezioso perché da esso si attingerà a piene mani quando l'Europa riprenderà la marcia. Se si vuol cogliere in questo lavoro una contraddizione, essa consiste nell'aver preteso di renderlo compatibile con lo spirito e la prassi nazionalistica che non ha ceduto neanche un centimetro di terreno in nessun Paese europeo.

Il virus velenoso che ha ostacolato il cammino verso una reale unità degli europei è stato il nazionalismo dei Paesi del continente europeo. I membri del Parlamento europeo sono eletti rispettivamente nei propri Paesi e quindi propensi a difendere soprattutto gli interessi di esso, non sono in grado di legiferare su materie essenziali, di esprimere un esecutivo che governi nell'interesse comune e in concordanza con le indicazioni dell'Assemblea rappresentativa. Il governo europeo, invece, è un insieme di personalità nominate dai diversi Paesi europei che ovviamente difendono innanzitutto gli interessi della nazione che li ha nominati e privi della legittimazione e della forza per assumere decisioni vincolanti per i Paesi europei su materie essenziali: in altre parole, non hanno il potere di imporre una linea politica comune sugli avvenimenti mondiali che si susseguono, ogni Paese ha un proprio esercito che non ha più una funzione comprensibile non essendo neanche ipotizzabile un conflitto fra nazioni europee senza l'intervento decisivo degli altri in condizione di impedire qualsiasi conflagrazione e financo una iniziativa militare non preventivamente concordata. La stessa NATO che per il passato ha avuto la preziosa funzione di difendere l'Europa dalla minaccia egemonica comunista, costituisce oggi un organismo ove hanno preponderante peso i Paesi non europei che non hanno, ovviamente, alcun interesse all'esistenza di un continente europeo unito, compatto e solidale che costituirebbe una oggettiva limitazione alla decisiva influenza sulla geopolitica cui aspirano. E questa continuerà ad essere la situazione fino a quando ogni nazione europea non si persuaderà a rinunciare a parte o a tutta la

sovranità almeno nei settori della giustizia, della politica estera e della difesa, e accettare un coordinamento delle politiche di sviluppo. Gli Stati Uniti d'Europa appaiono, e realmente sono, una formidabile arma per mantenere equilibrati i rapporti di potenza nel mondo e quindi un elemento essenziale per mantenere la pace distogliendo le grandi potenze attuali o "in fieri" da pensieri, manifestati o meno, d'incontrastabile dominio del mondo. Se gli Stati Uniti Europei saranno considerati un'utopia, un sogno di romantici impenitenti, non ci sarà mai una reale unione europea la quale, invece, diventa sempre più un elemento essenziale per gli equilibri mondiali. Il continente europeo capace di esprimersi ad una sola voce, a prendere e a realizzare iniziative e risposte comuni sugli avvenimenti mondiali costituisce un prezioso contributo per la pace. Nessuna nazione europea da sola, anche se ricca e potente, potrà assumere questo ruolo che interessa l'intera umanità. Occorre persuadersi, ancor quella perdita di sovranità diventa in realtà un aumento di potere che porterà benefici e vantaggi per tutti. Occorre persuadersi che è illusorio ritenere che l'economia di un Paese europeo possa prosperare a scapito di quella di un altro Paese europeo, ma che è necessario inventare un coordinamento di sviluppo economico che valorizzi le risorse di ognuno e di tutti e che metta quindi l'intero continente nelle condizioni di competere con successo con il resto del mondo. Un esempio estremamente significativo: La Fiat per restare utile sul mercato globalizzato del trasporto su ruote ha dovuto trasferirsi sostanzialmente in un altro continente. È sicuro che la Renault o la Volkswagen o la Peugeot ne abbiano tratto giovamento? Un coordinamento delle politiche economiche di queste tre aziende d'importanza mondiale avrebbe portato giovamento a tutte e quattro e complessivamente all'economia dell'Europa. Ma, è mancata l'istituzione europea in grado di garantire e di imporre una soluzione di questo tipo come invece è avvenuto in America con la Chrysler.

E non c'è bisogno di dire che la costruzione degli Stati Uniti d'Europa è un compito delle nuove generazioni: quelle attuali, che pur avendo fatto la loro parte, non sono pronte e idonee ad intraprendere quel cammino lungo e faticoso che conduce ad una comune patria europea ove gli italiani, i tedeschi, i francesi e tutti gli altri, pur non rinunciando alla propria incancellabile e irrinunciabile identità, convivano come popolo europeo.

Ovviamente ci si rende conto che tutto ciò può essere realizzato nei decenni o addirittura nei secoli, ma chi vive oggi ha il dovere morale di operare per far avanzare questo processo unitario. Ed oggi è essenziale che si impediscano passi indietro e distruzioni di quello che finora è stato fatto: non si tratta di conservare strutture considerate inutili e inservibili ma di mantenere in vita e migliorare tutto ciò che giova per avvicinarci a quell'obiettivo. Ogni mattone seppur piccolo posto oggi che serva all'edificazione della casa europea vale a consentire a chi viene dopo di continuare ad edificare, così come un colpo di piccone a quello che esiste, e che può apparire inutile e addirittura nocivo, costringerà chi viene dopo a ricominciare rimuovendo le macerie. Ed a questo punto sorge una pericolosa tentazione: ma cosa posso fare io giovane ancora bisognoso quasi di tutto per associarmi a questa avventura che presuppone invece mezzi potenti e abbondanti? La risposta è una sola: partecipazione. Partecipazione non vuol dire necessariamente essere eletti nel Parlamento europeo o avere una funzione politica importante: certamente meglio se così fosse, ma se così non è, partecipare significa soprattutto prendere coscienza delle problematiche di cui si è parlato e farne oggetto delle proprie riflessioni e comportamenti ma anche dei propri gesti e delle proprie parole da spendere ovunque ben sapendo che esse hanno le ali e che volano tanto più in alto quanto più sono pronunciate con convinzione e competenza. Preparatevi quindi a partecipare alla discussione su questi temi che diventerà incandescente nei prossimi mesi scegliendo liberamente chi appoggiare affinché le vostre convinzioni possano in qualche modo concretizzarsi. Si tratta di proteggere il vostro futuro! Questi seminari non hanno mai indicato a chi vi ha partecipato forze politiche da appoggiare, ma ha sempre affermato che la marcia verso l'Unità degli Stati europei ha oramai superato il punto di non ritorno e che ognuno ha il dovere di fare il proprio possibile per agevolarla: attraverso quali forze e quali soggetti è una strada che ognuno deve trovare da se, liberamente. Desidero concludere questo breve intervento sul futuro politico dell'Europa ricordando ciò che disse Pericle,ⁱ il grande democratico ateniese del IV secolo a.C., come narra *Tucidide*, nel corso della commemorazione dei caduti ateniesi nel primo anno della guerra del Peloponneso. Fra l'altro disse: "noi consideriamo chi non partecipa alla vita politica non come un cittadino tranquillo ma come un cittadino inutile" e sono persuaso che non si possa dire niente di più attuale e giusto.



Dott. Lucio Battistotti

Direttore Rappresentanza Commissione Europea in Italia

Perché l'Europa in origine? È pensiero comune credere che i padri fondatori dell'Unione Europea fossero rivoluzionari, che prima del tempo avessero visto i limiti dello Stato nazionale e capito la necessità di superarlo per costruire in Europa un sistema di potere sovranazionale. In realtà, il progetto da loro concepito mirava a far durare lo Stato nazionale su nuove basi più che a eliminarlo. Secondo la visione dei padri fondatori, il trasferimento parziale di alcune competenze tecniche ad un'autorità sovranazionale avrebbe dovuto permettere ai nuovi governi democratici di concentrarsi sul consolidamento della loro autorità, indebolita dalle devastazioni della Seconda Guerra Mondiale. Il nuovo ordine europeo non avrebbe dovuto toccare la vera sovranità degli Stati, ma facilitare quella ripresa economica che sola avrebbe ridato alle popolazioni fiducia nelle autorità nazionali.

Era soprattutto la questione della sicurezza dei piccoli Stati a inquietare l'*establishment* politico europeo, in particolar modo dinanzi alla minaccia sovietica. L'unica via in grado di offrire prospettive per un radicale cambiamento nella continuità, era quella dell'integrazione economica. I sei Paesi fondatori, pur nella comune devastazione post-conflitto mondiale, partivano da situazioni differenti. L'Italia era un Paese fortemente arretrato: più del 30% della popolazione attiva era impiegata nell'agricoltura; la produzione industriale era ridotta a un quarto rispetto al 1938; le importazioni industriali ammontavano al 57% del fabbisogno. In

Italia, la maggioranza della popolazione viveva nel centro-sud, i conflitti sociali erano forti ed urgeva una riforma previdenziale e assistenziale.

In secondo luogo, serviva una spinta ideale, un orizzonte più lontano cui mirare. Generazioni cresciute nell'esaltazione dell'appartenenza nazionale e addestrate a valori di grandezza e di conquista erano orfane dei loro ideali patriottici. Gli europei dovevano essere rieducati. Rieducati a una nuova appartenenza democratica e a sentirsi parte di un progetto che superasse i vecchi Stati nazionali. Adenauer disse al suo governo: *“la gente ha bisogno di un'ideologia e questa può solo essere europea”*.

La modernità del pensiero politico dei padri fondatori risiede nella capacità di saper trovare un piano comune di dialogo, dal quale partire per incontrarsi, discutere, negoziare, con l'obiettivo ultimo della composizione d'interessi contrastanti. Del resto su questa idea, che può senz'altro essere definita rivoluzionaria, si basa quello che in gergo a Bruxelles è chiamato *“la méthode communautaire”*.

Il metodo di governo comunitario riflette, infatti, le caratteristiche dell'Unione: pluralismo, dialogo, mediazione e negoziato permanenti. La tutela delle diversità permette di valorizzare il senso di appartenenza alla propria comunità locale e nazionale, e di conciliarlo con il senso di appartenenza a una comunità più ampia e non esclusiva, quella europea.

Perché l'Europa oggi? Oggi, come allora, è importante preservare e valorizzare la ricchezza culturale dell'Europa, ma allo stesso tempo è necessario rafforzare la coesione tra i popoli al fine di costituire una permanente forza vitale di attrazione ed evitare lo scoppiare di nuove crisi. In un mondo solcato da sconvolgimenti geoeconomici e geopolitici (cito il Presidente Barroso condividendone la posizione): *“Sono fermamente convinto che solo insieme, come Unione europea, possiamo rispondere alle aspirazioni dei cittadini: promuovere e tutelare i nostri valori, i nostri interessi e la nostra prosperità nell'era della globalizzazione. È quindi il momento di lasciare da parte problemi puramente nazionali e interessi di campanile per un*

*vero progresso in Europa. È ora di inquadrare il dibattito con gli elettori nazionali in una prospettiva genuinamente europea”.*¹

L'Europa deve intervenire solo quando può apportare valore aggiunto. L'Unione europea deve essere grande per le grandi cose e piccola per le piccole cose. Come ogni governo, deve avere particolare cura della qualità e della quantità delle norme che emana, secondo la massima di Montesquieu: "*les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*" (le leggi inutili indeboliscono le leggi necessarie).

Le due grandi sfide odierne sono:

➤ **LA CRISI ECONOMICA**

Sei anni fa, il governo statunitense nazionalizzava Fannie Mae e FreddieMac e salvava l'AIG. Nello stesso momento Lehman Brothers avviava la procedura fallimentare. Da questi eventi scaturì la crisi finanziaria mondiale, trasformatasi poi in una crisi economica senza precedenti e quindi in una crisi sociale dalle drammatiche ricadute per molti cittadini europei.

Un paio di anni fa, tutti i più importanti economisti scommettevano che la Grecia avrebbe lasciato l'euro e tutti temevano la disintegrazione della zona euro.

Oggi, possiamo dire che nessuno ha abbandonato o è stato costretto ad abbandonare l'euro. L'Unione europea nel 2013 ha accolto la Croazia, il 28° Stato membro, e dal 1° gennaio 2014 la zona euro è passata da 17 a 18 membri, con la Lettonia. L'Europa ha saputo battersi, reagendo con determinazione.

Le decisioni devono essere prese sia sul piano economico che sul piano politico e ci vogliono realizzazioni comuni concrete, affinché tutti i cittadini vedano che l'Europa ha risolto molti dei loro problemi.

Le misure concrete verso il rafforzamento della governance economica si articolano nel breve, medio e lungo periodo e devono essere accompagnate da ulteriori misure verso il consolidamento della legittimità e responsabilità democratiche.

¹ Discorso sullo stato dell'Unione 2013, 11.09.2013

Nel breve periodo, la priorità cruciale è il completamento **dell'unione bancaria**. Si tratta di un punto essenziale per assicurare la stabilità finanziaria, ridurre la frammentazione e ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia. L'accordo del Consiglio dello scorso 19 dicembre sul nuovo meccanismo singolo di risoluzione delle crisi bancarie nell'Eurozona ha costituito un importante passo in avanti. Sono state gettate le fondamenta del secondo pilastro dell'unione bancaria, dopo la creazione del sistema unico di sorveglianza per gli istituti di credito, affidato alla Bce e che diventerà operativo nel novembre 2014.

Nel medio termine (cioè entro il 2019), la Commissione propone di:

- **rafforzare l'integrazione economica e di bilancio** attraverso misure che richiedono una modifica dei Trattati, soprattutto con l'obiettivo di garantire che in determinate situazioni la politica di bilancio nazionale sia soggetta a un controllo collettivo, muovendosi però al contempo verso una maggiore mutualizzazione dei rischi economici e finanziari;
- **dotare l'Eurozona di una sostanziale capacità fiscale autonoma** (da approfondire anche in un'ottica di lungo termine) rispetto agli Stati membri;
- **creare un fondo di rimborso cui trasferire progressivamente il debito pubblico eccessivo degli Stati membri**, vincolando questa possibilità a un rigoroso rispetto della disciplina fiscale;
- **creare uno strumento obbligazionario sovrano a breve termine (con scadenza 1-2 anni) dell'intera Eurozona**, le cui emissioni sostituiscano gradualmente quelle dei titoli a breve scadenza dei diversi Stati membri.

Nel lungo termine, cioè dal 2019 bisognerà attuare le misure per un effettivo completamento dell'UEM attraverso la realizzazione di una piena unione economica, fiscale e bancaria.

Sul piano politico non dobbiamo lasciarci dividere dalle differenze fra chi è dentro la zona euro e chi ne è fuori, tra il centro e la periferia, tra il nord e il sud, tra oriente e occidente.

L'Unione europea è portatrice di valori comuni che si ritrovano nelle norme politiche, sociali ed economiche che fondano la nostra economia sociale di mercato. Essa è promotrice dei diritti dei cittadini: protezione dei consumatori e diritto del lavoro, diritti delle donne e rispetto delle minoranze, normativa ambientale e protezione dei dati e della vita privata.

La coerenza interna europea e il peso internazionale sono intrinsecamente connessi, l'attrazione economica e la "*governance*" politica sono le facce di una stessa medaglia.

Dalle considerazioni che precedono prende le mosse la discussione sull'altra grande sfida dell'Unione che oggi più che mai, si dimostra essere prioritaria:

➤ **L'IMMIGRAZIONE**

Tutti siamo testimoni delle tragedie che da anni si compiono nel Mediterraneo, al largo delle nostre coste. Colpiscono uomini, donne e bambini, in fuga da guerre, povertà e sfruttamento e in cerca di una vita migliore in Europa. Secondo l'agenzia per i rifugiati UNHCR, tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2013, 30.100 migranti² hanno raggiunto l'Italia per via mare, partendo dalle coste del Nord Africa. In generale, secondo i dati dell'Osservatorio sulle vittime della migrazione illegale Fortress Europe, circa 7.065 persone hanno perso la vita (di cui 5.218 dispersi) nello Stretto di Sicilia tra il 1994 e il 2013³. Le misure che l'Unione Europea ha preso sono di ampio raggio e trasversali, poiché le radici del problema della migrazione non nascono all'interno del territorio europeo, ma nei Paesi di origine che sono in preda a guerre e in situazioni economiche disperate.

La Commissione Europea ha preso concreti impegni in merito a:

- **rafforzare** la capacità di ricerca e salvataggio e il sistema di sorveglianza per localizzare le imbarcazioni, così da poter lanciare le operazioni di salvataggio e portare le persone in salvo prima che sia troppo tardi. È questa la finalità del nuovo sistema "*Eurosur*";
- **proseguire l'azione politica e di sviluppo dell'UE** per migliorare le condizioni di vita nei Paesi di origine, affinché gli abitanti non siano più costretti a fuggire;
- intensificare i colloqui con i partner principali e **concludere partenariati per la mobilità**, in modo da aumentare le possibilità di migrare legalmente, ma anche potenziare l'azione comune contro i criminali e i trafficanti di esseri umani (ad esempio con il Marocco e presto con la Tunisia).

² 10.910 domande di protezione presentate solo nel primo semestre del 2013. Fonte UNAR Report 2013

³ Dati al 02.12.2013

- impiegare al meglio i fondi europei per i rifugiati e le frontiere proprio per aiutare gli Stati membri in condizioni di difficoltà;
- infine, lavorare per definire una vera politica comune europea su asilo e migrazione.

L'Italia è al centro dell'attenzione, ma non dobbiamo dimenticare che anche altri Paesi devono far fronte a pressioni migratorie: Malta, la Grecia e la Bulgaria, per citarne solo alcuni. Per trovare risposte a queste sfide comuni occorre lavorare tutti insieme con spirito di solidarietà e responsabilità. Nella ferma intenzione di proseguire su questa linea, la Commissione si aspetta che gli Stati membri riconoscano che tutto ciò è veramente nell'interesse dell'Europa e agiscano di conseguenza.

Vorrei concludere ricordando il grande coraggio dei nostri padri fondatori che erano tutti dei grandi vecchi: Schuman, Adenauer e De Gasperi erano uomini ormai anziani nel Dopoguerra, maturati tra l'Ottocento e il Novecento arrivati al potere tardi nella vita. Il loro pensiero politico, la loro concezione dello Stato, prima della Seconda Guerra Mondiale, era quella degli antichi nazionalismi rivali e delle potenze coloniali. Eppure, nonostante ciò, uomini già anziani, così radicati nel loro passato, hanno avuto la capacità e il coraggio di pensare qualcosa di profondamente nuovo che ha cambiato radicalmente le nostre vite. Fu senz'altro lo sconvolgimento della guerra e il crollo dei vecchi sistemi che indusse i padri fondatori dell'UE a tanta lungimiranza. Oggi, anche se con modalità diverse, ci attendono sfide importanti. La principale sarà quella di uscire da questa crisi, che è una crisi strutturale non congiunturale, non tornando alla vecchia normalità ma creandone una nuova. Il 2014 rappresenta un anno cruciale: l'avvio dei nuovi programmi pluriennali, le elezioni del PE a maggio, la Presidenza italiana dell'UE dall'1 luglio e la nomina della nuova Commissione europea in novembre. Dai grandi uomini fondatori dell'UE tutti noi dobbiamo trarre l'insegnamento per costruire il futuro. Nel corso tenuto al Collège de France nell'anno accademico 1944/1945, il grande storico francese Lucien Febvre dà una splendida definizione dell'Europa: *“L'Europa è una civiltà che può consolidarsi ed espandersi solo a patto di non prevaricare le altre civiltà; quelle che la compongono e quelle che ha di fronte. Lievito e fermento, non vincolo di egemonia e fonte di dominio”*.



Dott.ssa Marialuisa Scovotto

Direttore AESI

L'integrazione europea può essere considerata la più grande storia di successo di costruzione pacifica di una sovranità condivisa e di trasformazione delle cause di potenziale conflitto in fattori di crescita comune. Se così non fosse, non si capirebbe come mai questa è l'unica organizzazione che ha visto triplicare negli ultimi trenta anni i suoi Stati membri, che ha Paesi che bussano alle sue porte per entrare, che continua ad aggiornare instancabilmente le proprie regole. Rappresenta la risposta all'autodistruzione del nostro continente nel passato e ci ha portato sessant'anni di pace, libertà e benessere. Questi risultati storici non possono che incoraggiarci. Ma la nuova fiducia nell'Europa nascerà solamente se ci renderemo conto che l'Europa è più che mai un progetto per il futuro, è la migliore risposta alle nuove sfide della nostra epoca. L'Europa ha giocato un ruolo decisivo nella costruzione del mondo moderno a partire dall'impulso dato alle grandi esplorazioni geografiche che tra XV e XVI secolo hanno ridisegnato, ampliandolo, lo spazio geografico in cui viviamo.

Con il '900, però, l'Europa ha dovuto cedere il passo a nuovi protagonisti; dopo le due guerre mondiali, nel 1945, il nostro continente si è trovato coperto dalle rovine delle nazioni vinte o liberate dagli eserciti di quelle che nel frattempo erano diventate le due superpotenze mondiali e il dopoguerra si è caratterizzato per la costruzione di un sistema bipolare, basato sull'equilibrio delle armi e del terrore, che proprio nell'Europa ha dispiegato i suoi più evidenti effetti, con la separazione tra Ovest ed Est.

Eppure, proprio in quegli anni difficili, prese il via ad opera di personalità come Adenauer, Schumann, De Gasperi, un progetto d'Europa che aveva come obiettivi prioritari la pace tra i popoli europei per porre fine ad una catena di rivendicazioni e vendette reciproche e per consolidare democrazie ancora fragili. Si faceva strada una nuova idea di Europa basata sul riconoscimento e sul supporto allo sviluppo delle molteplici identità individuali e collettive.

Fin da allora l'Unione Europea si è definita dunque come un progetto politico e non semplicemente come un processo di unificazione territoriale; si è posta come entità politica e non come mera "espressione geografica"; ha delimitato i suoi confini in seguito al buon esito dei negoziati con i candidati all'adesione e non sulla base di dichiarazioni di principio sulle demarcazioni della civiltà europea. Si può dire che l'Unione Europea non ha abolito le frontiere, ma le ha reinterpretate e sdrammatizzate; in una parola le ha aperte, cercando di fare in modo che ogni nazione, piccola o grande, potesse difendere e valorizzare la propria identità e al tempo stesso uscire dall'isolamento per entrare a far parte di ampie reti di cooperazione e d'integrazione.

La costruzione politica di questo progetto ha favorito la circolazione sempre più libera di persone, merci, servizi, informazioni, idee; tutto ciò ha avuto positive ricadute economiche, culturali, turistiche e ha favorito la conoscenza reciproca, l'inserimento, anche provvisorio, nella vita quotidiana di altri Paesi, la sperimentazione dall'interno di "culture diverse". Questo suo definirsi come progetto ha fatto sì che attorno ad esso potessero trovare modo di ripensare la propria collocazione e ruolo anche i Paesi dell'Europa orientale dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989.

Se gli ultimi decenni hanno fatto registrare innegabili successi, la gravissima crisi che ha colpito l'economia mondiale con pesanti ricadute sociali e politiche, disegna per l'Europa scenari nuovi e non privi di gravi rischi d'involuzione e persino di decomposizione. Di fronte al moltiplicarsi di tensioni e forze centrifughe la politica comune europea non si è dimostrata all'altezza, evidenziando debolezze e fragilità. In questo quadro noi europei possiamo essere arbitri del nostro destino solo portando a compimento il lungo e tentennante processo di unificazione politica dell'Unione.

II CAPITOLO
***“POLITICA ESTERA COMUNE:
AGGIORNAMENTI E SPERANZE”***



**11 Febbraio 2014 - ISTITUTO DIPLOMATICO
VILLA MADAMA MINISTERO AFFARI ESTERI**

Saluti: Min. Plen. Stefano Baldi – Direttore Istituto Diplomatico

Prof. Massimo Caneva – Presidente AESI

Amb. Roberto Nigido – Presidente Circolo Studi Diplomatici

Coordinatore: Amb. Enrico Pietromarchi – Presidente On. AESI

Relatori: Min. Plen. Alessandro Azzoni - Capo Unità PESC/PSDC – Ministero Affari Esteri

Gen. Vincenzo Camporini – già Capo di Stato Maggiore della Difesa - Vice Presidente IAI

INTRODUZIONE



Dott.ssa Raffaella Rubino

Staff AESI

Obiettivo principale dei seminari Aesi è di analizzare il panorama dell'Unione Europea, focalizzandosi sull'approfondimento di macro-aree di discussione, in quanto è necessario possedere una conoscenza tale da poter avanzare delle proiezioni future. Il focus in questione pone rilevanza su quanto concerne la "Politica estera comune: aggiornamenti e speranze". Tale relazione è orchestrata seguendo dei concetti fondamentali che vogliono approfondire le problematiche attuali aventi come tesi condivisa quella di una evidente mancanza di politica estera comune fra i 28 Paesi membri dell'Unione Europea, identificando il rifiuto alla concessione dei poteri nazionali rispetto quelli sovranazionali, atteggiamento per nulla lungimirante. In visione delle elezioni europee e della nuova squadra di governo dell'Unione, ci si è chiesti durante i seminari se e come l'ondata di euroscetticismo, che ha colpito il dibattito nazionale ed europeo potrà influire sulle nomine di personalità con una visione più o meno innovativa per l'UE. L'11 febbraio 2014 l'ambasciatore Pietromarchi ha posto l'accento sull'importanza dell'opinione pubblica, ripetendo diverse volte la necessità di partire *dal basso* per sperare in un cambiamento e che, di conseguenza, le istituzioni non possano favorire un cambiamento reale. Non si parla d'inefficienza di queste ultime, ma di ruoli che andrebbero rivisitati qualora si voglia concretamente parlare di democrazia. Sulla base di questo sentito valore democratico si fonda l'intero intervento, nonché un'analisi accurata e ricercata che prospetta la problematica dell'Unione europea da un punto di vista politico e di unione all'estero.

Di fondamentale chiarimento è lo studio delle differenze fra la Politica Estera Comune rispetto alla Politica di Sicurezza e Difesa; la citazione del Trattato di Maastricht del 1992, in quanto definisce dei primi cambiamenti in merito. Per tanto l'unione europea dovrebbe proiettarsi avanti nella politica estera comune sia per ragioni di natura economica che politica. Di seguito, nei successivi paragrafi, sarà possibile approfondire le principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona nell'ambito della politica estera dell'UE, sia nella loro previsione normativa, sia nella loro concreta attuazione, avvalendosi di un'accurata analisi dei progressi e dei limiti. Questa tesi sarà argomentata mediante lo studio del caso della crisi ucraina in generale e del Medio Oriente.

L'intera relazione è orientata a proporre una prospettiva futura dell'UE in merito alla politica estera, rilevando come sia necessario l'avvicinamento della società civile rispetto alle dinamiche politiche e istituzionali. Si parla tanto – e se ne è parlato a lungo durante il forum – di principio di sussidiarietà, di solidarietà, di opinione pubblica, ma veramente né si conoscono i valori? A tal proposito, è possibile attribuire causa di queste problematiche a una scarsa informazione rispetto agli *eurotemi* a livello di audience nazionale?

Dunque, è vero che nascono sempre più spazi pubblici *eurotematici* – un esempio concreto è l'AESI – ma, spesso racchiudono un'élite di cittadini favorendo quella che denominerei “informazione di nicchia”; mentre, l'opinione pubblica è l'audience, per cui sono necessari altri mezzi in grado di raggiungere più persone e più pensieri possibili nello stesso momento. Ora, contestualizzando il forum e il seminario in causa, le diverse teorie e posizioni in merito all'argomento di sussidiarietà, di scollamento istituzioni-società civile ecc., alla situazione attuale che ci vede vicini e preoccupati dell'affluenza alle urne per le elezioni europee, credo che: se davvero si ha la volontà di avvicinare il cittadino nazionale al sentimento europeista, abbiamo il dovere di dare rilevanza e importanza alla loro opinione in merito e di conseguenza impegnarci a comunicare con loro.



Amb. Enrico Pietromarchi

Presidente On. AESI

La prima è l'anello più debole del processo integrativo europeo. La seconda ha intrapreso un primo salto di qualità, ancorché non ancora molto significativo, in occasione del Consiglio Europeo del dicembre 2013, ove sono Stati concordati tre obiettivi: migliorare in modo più sistematico la cooperazione; mettere in comune le risorse; integrare maggiormente la base industriale per la difesa. Un certo cammino è stato avviato, ma ci vorrà tempo.

La PSDC venne inserita nel Trattato di Maastricht del 1992 e rilanciata nel 1999 dopo che l'Europa constatò la sua impotenza in Jugoslavia e nel Kosovo. -Si può parlare di Politica Estera Comune solo quando i 28 decidono all'unanimità, che una certa questione riveste interesse comune. A tanto finora non si è arrivati. Gli interessi divergenti sono troppi quindi la solidarietà politica è debole. Manca una visione comune dei problemi, ecco perché l'Europa è assai debole sul piano decisionale mondiale.

Alcuni esempi di assenza di posizioni comuni.

Nel 2012 i Paesi europei erano divisi in merito all'intervento USA in Irak e al riconoscimento della Palestina da parte dell'ONU, circa l'operazione militare in Libia: Francia e Regno Unito da una parte e Germania dall'altra. Vi fu una mancanza di presa di posizione circa il processo di pace Israele-Palestina, circa l'evoluzione politica in Russia e sul futuro delle rivoluzioni arabe nonché dell'Afghanistan e dell'Irak dopo il ritiro USA.

Si può aggiungere – a dimostrazione della frammentazione dell'Europa – che al G20 siedono ben otto Paesi europei. Occorre anche ricordare che quando l'Italia si oppose con successo alla pretesa della Germania di essere ammessa al Consiglio di Sicurezza dell'Onu sottolineava che all'ONU era necessaria una sola presenza, quella dell'Europa. Dobbiamo ricordare che L'Europa a 28 costituisce la più ampia zona di stabilità democratica nel mondo globalizzato ed è dotata di strutture giuridiche proprie di un ordinamento giuridico.

Non si può non sottolineare con forza che l'Europa deve fare passi avanti sulla strada di un Politica Estera Comune:

1. per ragioni economiche: L'Europa dipende per il 60% del suo fabbisogno energetico dall'importazione e per di più da tre zone particolarmente instabili: Medio Oriente, Africa, Russia;
2. per ragioni politiche: singoli Stati non possono affrontare crisi indotte da una globalizzazione selvaggia. Onu, Wto e altre importanti istituzioni mondiali paiono in crisi e tentennanti. Si avverte un forte deficit di leadership a livello mondiale.

L'opinione pubblica europea dovrebbe sollecitare i suoi governanti e a ricordare che l'interesse comune non è un accessorio da museo ma è condizione di sopravvivenza in un mondo globalizzato senza regole condivise.

Dott.ssa Vanessa Cantele E Dott.ssa Anita Nappo

Stagers AESI

Le riforme attuate dal Trattato di Lisbona (2009) in ambito PESC (politica estera e di sicurezza comune) sono derivate dall'esigenza di poter individuare una strategia politica estera e di difesa comune della potenza regionale, commerciale, economica e finanziaria che è l'Unione Europea, capace di essere realmente operativa e di rafforzarne il ruolo a livello internazionale.

Tra i principali elementi innovativi, l'istituzione di un Alto Rappresentante per la Politica estera⁴ riflette l'intenzione e il bisogno di una figura istituzionale in grado di farsi portavoce di comuni interessi e strategie, fornendo un valido e certo interlocutore europeo a livello globale. Nella realtà sono però ancora forti gli interessi particolari degli Stati membri, fortemente titubanti nel cedere all'Unione Europea buona parte della loro sovranità in materia. Una politica estera poco definita sul piano comune e il timore di veder venir meno la tutela dei propri interessi condiziona negativamente l'atteggiamento degli Stati membri che nonostante il loro convinto riconoscimento, a Lisbona, dell'importanza di una politica esterna europea, al contempo, vanificano i tentativi di mettere in atto strategie omogenee, coerenti e lungimiranti, a livello europeo. Risulta quindi particolarmente difficile l'affermarsi di un "fronte comune", sia dal punto di vista della politica estera sia del necessariamente connesso sistema di difesa comune. Il carattere intergovernativo in materia di Common Security and Defence Policy (CSDP)⁵ risulta nei fatti un ostacolo alla piena realizzazione di

⁴ . La funzione dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (artt. 18 e 27 TUE) è stata prevista dal Trattato di Lisbona (2009) che ha così riunito in un'unica persona i compiti fino ad allora assegnati all'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il commissario responsabile delle relazioni esterne. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza contribuisce attivamente all'attuazione della politica estera e all'attuazione delle decisioni prese dal Consiglio ma condivide il compito di rappresentare all'esterno l'Unione Europea con il presidente del Consiglio europeo.

⁵ . La politica di sicurezza e di difesa comune (CSDP) è un elemento primario della PESC e ne costituisce lo strumento operativo nel settore della gestione delle crisi attraverso azioni sia civili che militari. Il Trattato di Lisbona (2009) ne ha evidenziato l'importanza e la specificità ma nonostante una serie di disposizioni, quali la clausola di solidarietà in materia di difesa europea o la creazione di una cooperazione strutturata permanente,

un progetto di politica estera e di difesa comune omogeneo e credibile. Problematiche nella individuazione di obiettivi, strutture e strumenti di difesa comune si sono succedute forse con troppa frequenza negli ultimi anni (vedasi il caso libico, nord africano, della Siria e da ultimo quello ucraino). Dal punto di vista della difesa, come ricordava il Gen. Camporini durante il seminario, una Politica Comune che ricomprenda necessariamente una Politica Estera comune è possibile ma al momento vi sono reali limiti pratici. Manca ad esempio un “mercato della difesa”, comune a tutti gli Stati membri: vi è piuttosto frammentazione sia dal lato dell’offerta che dal lato della domanda e ciò mina l’efficienza e l’ottimizzazione finale del sistema di difesa. Potrebbe risultare di grande aiuto il tentativo da parte di ogni Paese europeo di investire soltanto sui propri punti di forza e sulle proprie eccellenze in materia di difesa, in modo tale da assicurare, anche in tempi di drastici tagli ai budget, altissimi livelli di prestazione a livello europeo. La crisi ucraina sviluppatasi a partire dal novembre 2013, a seguito della mancata firma da parte dell’ex Presidente Yanukovich dell’accordo socio economico con l’Unione Europea e il favore ad un accordo con la Russia ha mostrato, nuovamente, le debolezze nella gestione della politica estera e di difesa dell’Unione stessa. Doverosa quindi una attenta seppur rapida riflessione in merito alla politica estera e di difesa comune dell’Unione Europea sui progressi fatti e sui limiti ancora percepibili. L’Ucraina, in quanto Paese confinante, è per l’Europa, all’interno della Politica europea di vicinato (PEV)⁶ un *partner strategico*: da qui l’accentuata sensibilità al rischio di un allontanamento della stessa dalla sfera di influenza europea e la delicatezza del tema dell’annessione russa della penisola di Crimea⁷.

volte a favorire la progressiva creazione di una difesa comune europea, rimane materia intergovernativa. Il Consiglio dell’Unione Europea delibera all’unanimità e il finanziamento e i mezzi operativi delle missioni sono garantiti dagli Stati membri.

⁶ La Politica europea di vicinato (PEV) è volta al consolidamento dei rapporti tra l’UE e i Paesi vicini (sia per terra che per mare), a rafforzarne la prosperità, la stabilità e la sicurezza di onde evitare l’emergere di nuove linee di divisione e a stabilire un impegno reciproco al rispetto di una serie di valori comuni: (democrazia e diritti umani, stato di diritto, buon governo, principi di un’economia di mercato e sviluppo sostenibile). Tale politica si basa principalmente sugli accordi tra l’Unione Europea e gli altri Paesi vicini coinvolti - Accordi di Partenariato e Cooperazione (APC) o Accordi di Associazione (AA). L’Ucraina rientra nella PEV.

⁷ La penisola della Crimea venne ‘donata’ all’Ucraina nel 1954 dal leader sovietico del tempo Nikita Krusciov per celebrare i 300 anni dell’unione tra i due Paesi

La mancanza di una strategia chiara e definita e l'incapacità di rispondere con prontezza ed elasticità alla situazione creatasi in Ucraina, così come di un pronto dialogo diplomatico diretto tra le parti in causa, ha facilitato la rapida annessione della Repubblica autonoma di Crimea alla Russia. La situazione di *dipendenza energetica* dell'Unione Europea nei confronti della Russia spiega in parte l'atteggiamento duro, sul piano delle parole e del supporto ai valori democratici, ma estremamente morbido dal punto di vista dell'azione.

Nonostante una lunga serie di tragici eventi e di scontri l'Unione Europea è riuscita a stipulare un accordo con il governo ad interim ucraino, raggiungendo quindi l'obiettivo che fu all'origine dell'esplosione della crisi. Questo patto, per il momento di carattere prettamente politico, mira ad un appoggio allo sviluppo socio economico dell'Ucraina, alla promozione della democrazia e al ritorno allo stato di diritto, attraverso un fondo miliardario e prevede forme di collaborazione regionale, soprattutto in materia di sicurezza, prevenzione e gestione delle crisi, disarmo, in linea perfetta con le PEV. Un ulteriore e complementare accordo verrà concluso con il nuovo governo che risulterà dalle elezioni a Kiev del prossimo 25 maggio 2014.

Inoltre, l'ultimo rapporto annuale dell'UE sulle relazioni con i Paesi dell'Europa orientale⁸, ha fornito una serie di raccomandazioni all'Ucraina, in merito al processo di democratizzazione e della salvaguardia dello stato di diritto, anche e soprattutto attraverso la riforma costituzionale da avviare entro settembre 2014.

⁸ Della Proposta di risoluzione del Parlamento del 5 marzo 2014 in merito al rapporto sulle relazioni con i Paesi dell'Europa orientale si riporta quanto segue: al punto 17. evidenzia che l'UE e i partner dell'Europa orientale affrontano sfide politiche comuni per garantire un approvvigionamento energetico affidabile e sicuro; ricorda che la cooperazione in materia di sicurezza energetica costituisce chiaramente una priorità nel quadro del partenariato orientale e della PEV; (...); 19. chiede un approccio più personalizzato nei confronti dei singoli Paesi partner, che tenga in maggiore considerazione le loro particolari vulnerabilità geopolitiche, che dia attuazione ai principi di differenziazione e di "more for more" (maggiori aiuti a fronte di un maggiore impegno), ma con un coordinamento globale (...); 24. trova deplorabile che gli Stati membri abbiano spesso pareri divergenti e non adottino una posizione comune nei confronti delle relazioni con i Paesi del partenariato orientale e degli sviluppi in detti Paesi; rileva con preoccupazione la mancanza di intesa tra gli Stati membri in merito all'importanza strategica della cooperazione e di una posizione comune in merito ad alcune problematiche; sollecita una revisione globale della PEV soprattutto nei confronti dei vicini orientali, alla luce dei recenti avvenimenti e anche in termini di misure concrete e tangibili, rivolte in particolare ai cittadini dei Paesi del partenariato orientale(...).

Al relazionarsi con la Russia, l'atteggiamento degli Stati membri è scomposto e di interesse, chi per ragioni economiche (forniture di gas), chi rivendicando la necessità di una sola voce europea (Francia) chi deciso all'intransigenza (posizioni dei Paesi orientali che temono probabilmente per i propri confini territoriali soprattutto a seguito della discussa annessione della Crimea alla Russia).

Ad ogni modo la crisi ucraina potrebbe e dovrebbe essere vista come un punto di partenza, un'occasione per contribuire al rafforzamento dell'Unione Europea che potrebbe trovare qui spunto per legiferare con decisione in tema di politica estera e di difesa. Per fare ciò, una buona dose di disponibilità al confronto, tra gli Stati membri, di autocritica e di disponibilità ad individuare interessi comuni, sono elementi imprescindibili. Un rinnovato senso di collaborazione, coordinazione, solidarietà potrebbe certamente portare ad una maggiore compattezza europea, capace di rispondere con chiarezza e coerenza ai propri principi e valori, già ben chiari e validi per gli Stati membri, alle sfide o minacce globali.

Le vicende degli ultimi mesi sul fronte orientale hanno sicuramente destato l'attenzione non soltanto delle istituzioni che si sono ritrovate a non avere una solida politica estera in risposta all'avanzamento russo ma anche dei cittadini europei che, percependo la vicinanza del pericolo potrebbero, soprattutto in prossimità delle elezioni europee, favorire e stimolare l'affermarsi, anche tra i loro potenziali rappresentanti politici, di un atteggiamento positivo nei confronti dell'integrazione nel settore della politica estera e di difesa comune.

La crisi ucraina, al pari dei movimenti di lungo corso che sconvolgono il mondo arabo-islamico, dovrebbe essere letta come un'occasione per prendere coscienza delle difficoltà e le aspirazioni degli Stati membri, in bilico tra la decisa difesa dei valori democratici e gli interessi particolari. La Politica estera europea, rilevatasi anche in quest'ultima crisi internazionale, riflette quindi le posizioni degli Stati membri che esitano al cedere la propria sovranità in materia, timorosi di non vedersi identificati nelle scelte di politica estera comune, che essi stessi hanno però riconosciuto di grande importanza volendo riformare, con il Trattato di Lisbona (2009), la normativa in materia, in favore di una maggiore operatività ed efficacia. Soltanto all'affermarsi una visione politica condivisa e di una corrispondenza degli interessi, l'esistenza e il ruolo dell'Alto Rappresentante avrebbe un ruolo indiscutibile nel processo di negoziazione o confronto con la Russia.

L'istituzionalizzazione di questa figura era, nei progetti, portatrice di una significativa spinta verso il cambiamento e l'innovazione in materia di azione esterna dell'UE. In visione delle elezioni europee e della nuova squadra di "governo" dell'Unione, ci si è chiesti durante i seminari, se e come l'ondata di euroscetticismo che ha colpito il dibattito nazionale e europeo potrà influire sulle nomine di personalità con una visione più o meno innovativa per l'UE.

Il tema delle prospettive future dell'Unione Europea e della sua politica regolante l'azione esterna risulta essere, dunque, di estrema attualità. La continua evoluzione della dottrina, riguardo l'azione esterna, ha visto negli ultimi anni apportare significativi cambiamenti alla struttura stessa dell'Unione. Con il superamento della struttura *interpillars* si è contribuito al miglioramento del lavoro dell'UE in termini di efficienza e coerenza, ma le prospettive di miglioramento sono ampie e promettenti. Una delle priorità per la nuova Europa che uscirà dalle urne del 25 maggio dovrà innanzitutto educare la società civile al dibattito, distogliendo l'attenzione dal falso focus attuale. Piuttosto che ragionare in termini di quote e numeri, se prospettare più Europa o meno Europa, l'attenzione deve essere riportata su un discorso qualitativo, quale Europa? L'Europa della società civile, dello *smart power* sullo scenario delle relazioni internazionali e paladina dei valori democratici, dei diritti umani e dell'approccio bottom-up alla vita e lavoro delle istituzioni. Proprio la clausola sui diritti umani e il parametro della condizionalità hanno contraddistinto l'atteggiamento rivoluzionario dell'UE nel perseguire i propri obiettivi di politica estera tramite la politica commerciale con Stati-terzi. Grazie all'articolo 207TFUE, l'UE ha potuto inserire tematiche non propriamente legate al commercio nei propri accordi con Stati terzi, aumentando dunque i propri poteri attraverso la prassi e rendendo condizionale alla firma del documento il rispetto e tutela dei diritti umani e dei valori democratici. Se gli Association Agreements stipulati con i partners dell'Europa orientale aspiranti l'accessione all'UE, sono in gran parte riusciti nell'intento di stabilizzare la situazione socio-economica di questi Paesi in transizione nell'epoca post-sovietica, non si può dire lo stesso della strategia applicata con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. La stagione, non ancora conclusa, di sconvolgimenti geopolitici e i rocamboleschi cambi di regime, delle cosiddette "Primavere Arabe" ha spinto l'UE a ritoccare il proprio approccio con i partner mediorientali. Le comunicazioni

congiunte dal titolo “Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale” e “Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento” hanno accolto con favore il processo di trasformazione nei Paesi vicini e hanno proposto di rinnovare la politica europea di vicinato. La nuova strategia prevede un nuovo approccio fondato sul principio del “*more for more*” e sulla volontà di instaurare una democrazia a tutti gli effetti. Ai Paesi disposti a intraprendere riforme politiche vengono offerti incentivi, tra cui una più profonda integrazione economica e un migliore accesso al mercato interno dell'UE, una maggiore mobilità per i cittadini e una più consistente assistenza finanziaria. Questi Paesi devono tenere elezioni libere ed eque, garantire la libertà di associazione, di espressione e di riunione, assicurare un sistema giudiziario indipendente e il diritto a un processo equo, combattere la corruzione e stabilire un controllo democratico sulle forze armate e di sicurezza. L'Unione europea si è inoltre maggiormente concentrata sul rafforzamento del ruolo della società civile, avvalendosi di nuovi strumenti politici, quali lo strumento di vicinato per la società civile. Laddove la transizione politica abbia causato qualche imbarazzo nella deposizione di leaders considerati alleati fino a qualche tempo prima, dall'analisi della situazione siriana possono scaturire le riflessioni dovute sul tema dell'incompletezza del progetto europeo. Il tentativo di sviluppare una politica davvero comune ed effettiva nell'affrontare l'intricata situazione siriana tentava di prendere le distanze della pessima performance dell'UE emersa nei giorni dell'emergenza libica, dove il vivido il ricordo dello scoramento del fronte europeo e del perseguimento di politiche di potenza unilaterali piuttosto che comunitarie, ha posto Commissione e Alto Rappresentante per gli affari esteri dinanzi ad un intricato quadro fatto di posizioni discordanti, soluzioni tutt'altro che accettabili o innovative, mentre proseguiva il perpetrarsi di violenze contro civili ad Homs, Aleppo, Damasco e nei principali centri siriani. Per molti analisti quello del conflitto siriano è stato l'ennesimo *lost momentum* dell'UE nel ritagliarsi il ruolo che merita all'interno dell'attuale arena politica globale. Sanzioni e sospensione di trattati non sono sembrati finora né provocare reale sollievo per la società civile, né hanno posto freno al dilagare di violenze e dell'evidente violazione del diritto internazionale in atto. La frammentata visione della regione mediorientale ha provocato numerose incomprensioni tra gli europei e diffidenza tra gli Stati terzi. A fronte di una divergenza alquanto palese di vedute, interna all'UE, anche sul

fronte esterno pare non esserci una capacità di lettura unitaria dello scenario. *In primis*, il ruolo deputato per gli Stati del Golfo pare ben esemplificare questa tendenza europea di una visione dissociativa degli elementi di politica estera. Qualora l'UE avesse sviluppato una politica di più ampio respiro e comprensiva di tutta l'area arabo-islamica, avrebbe trovato negli Stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG) dei validi alleati per risolvere, per vie diplomatiche, la questione siriana e affrontare un eventuale riassetto post-Asad. Le rivolte siriane, è bene ricordarlo, hanno causato più di 140.000 morti e ingenti ondate migratorie, che per realtà geografica premono sui confini dell'UE dei 28. Senza una visione d'insieme del Mediterraneo in fermento il rischio di "contagio" è alto, con un evidente ricaduta sull'equilibrio e sicurezza interni dell'UE. Ad essere sotto tiro è anche il ruolo e il prestigio dell'UE e del proprio progetto avventuristico ma ancora lungi dal potersi dire completo.

L'analisi delle recenti crisi e situazioni di instabilità con le relative risposte dell'Unione Europea portano necessariamente all'esigenza di fornire proposte di cambiamento in tema di Politica estera europea, partendo dal "basso": dalla ricerca e dallo sviluppo di una vera e propria cultura europea in materia, attraverso un dibattito costruttivo, capace di individuare un comune fronte europeo rispetto a specifiche aree geografiche o a situazioni internazionali sensibili, individuando valori prioritari, facendo valutazioni di medio e lungo termine e prendendo in gran considerazione le critiche, sviluppando così la capacità di individuare di volta in volta le lacune e avviare un processo di miglioramento. Indispensabile quindi determinare una vera e propria direzione politica nell'azione esterna, una *strategia*, evitando così soluzioni fragili che in una realtà mondiale che al di fuori dei confini dell'Unione Europea vede a tutt'oggi ancora diffusa la politica di potenza, a discapito della politica di cooperazione e collaborazione alla quale il progetto europeo, in seguito ai due conflitti mondiali, ha mirato.

L'abbandono di una cultura eurocentrica a favore di un approccio strategico ai fenomeni globali, più o meno prossimi al territorio europeo, sarebbe certamente un ottimo punto di partenza, mettendo in discussione quanto non ha funzionato a partire dal post - Lisbona e

invece ottimizzando i passi avanti che sono indiscutibilmente Stati fatti nell'ultimo decennio. Occorre quindi fare una riflessione ed un'analisi degli interessi di breve periodo e gli interessi di lungo periodo per potersi avvicinare ad una visione condivisa della realtà internazionale e degli interessi da proteggere o raggiungere altrimenti continueranno a crearsi forti discrasie tra i membri dell'Unione Europea, se ciascuno di questi continua a pensare, riflettere ed agire, con poca lungimiranza e, comprensibilmente, guidato dalla sua posizione geografica o dalla convenienza del momento. Serve quindi, da parte degli Stati membri un forte impegno e la capacità e volontà di compromettersi per sviluppare una più forte e solida Politica Estera comune, precedente indispensabile anche per il raggiungimento di una difesa comune efficace e meno dispersiva

III CAPITOLO
“IMPEGNO ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE:
RUOLO DELL’UE CON ONU E NATO”



25 Febbraio – CASD PALAZZO SALVIATI ore 16.00

MINISTERO DELLA DIFESA

Saluti: Amm. S.Q. Rinaldo Veri – Presidente CASD

Prof. Massimo Caneva - Presidente AESI

Coordinatore : Gen. D. Antonio Catena - Comitato Scientifico AESI

Relatori: Amb. Maurizio Melani - Comitato Scientifico AESI

Gen. C.A. Giovanni Battista Borrini -Sotto Capo di Stato Maggiore Esercito-Ministero Difesa

Prof. Massimo Panebianco - Ordinario di Diritto Internazionale Università di Salerno

Gen.D.Vincenzo Coppola Comandante Divisione Unità Mobili Carabinieri Ministero Difesa



Gen. C.A. Giovanni Battista Borrini

Sotto Capo di Stato Maggiore dell'Esercito -Ministero Difesa

Questo intervento ha l'obiettivo di illustrare come l'Esercito Italiano, nell'ambito del più ampio sforzo di tutta la Difesa e del Paese, condivide la responsabilità della pace e della sicurezza nazionale ed internazionale con l'Unione Europea, l'Alleanza Atlantica e le Nazioni Unite. Per assolvere il suo ruolo, l'Esercito opera a tutto campo nell'ambito di alleanze e organizzazioni internazionali di riferimento, realtà complementari tra loro, delle quali condividiamo valori e responsabilità.

Tali responsabilità hanno un costo che deriva, principalmente:

- dalla persistenza degli impegni operativi fuori area;
- dalla partecipazione a formazioni multinazionali di reazione rapida, quali *European Battle Group* e *NATO Response Force (NRF)*;
- dallo sviluppo d'iniziative per rendere le nostre unità sempre più interoperabili ed integrate con quelle dei principali *Partner*, che, più in generale, si inquadrano nell'accettazione dell'idea che la sicurezza globale è ormai una materia a «sovranità condivisa».

Partiamo dall'analisi di come l'Esercito Italiano opera oggi.

Il codice dell'ordinamento militare definisce chiaramente ed inequivocabilmente le missioni delle Forze Armate, che consistono in primo luogo nella difesa dello Stato, e nell'operare al fine di garantire la realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del

diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte, con particolare riferimento alla difesa degli spazi euro-atlantici. Inoltre, le Forze Armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono missioni specifiche in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza.

Nell'ambito delle suddette missioni, l'Esercito è chiamato a svolgere un ruolo volto a:

- **PREVENIRE** i conflitti, garantendo la disponibilità di uno strumento credibile, ben equipaggiato, addestrato e pronto a operare, in grado di esprimere adeguate capacità di deterrenza / dissuasione / neutralizzazione delle minacce e di qualificato concorso alla “*homeland security*”;
- **STABILIZZARE** perduranti situazioni di instabilità, nonché situazioni di crisi emergenti che richiedono una capacità di risposta immediata, con l'applicazione simultanea di tecniche letali e non letali,
- **COOPERARE** per la sicurezza, promuovendo tutte quelle attività di *partnership* e di dialogo idonee a creare le più propizie condizioni di sicurezza, stabilità e percezione favorevole dell'intervento militare nelle aree di interesse strategico dove le unità saranno chiamate ad operare.

In tale contesto, l'Esercito italiano ha maturato un'esperienza ormai trentennale in tutto lo spettro delle operazioni, in missioni all'estero e in patria; il che significa, da un lato, maggiore capacità, credibilità internazionale e professionalità del personale, dall'altro disponibilità di dati esperienziali fondamentali per la verifica “sul campo” dei nostri dispositivi.

Credo che non sia affatto superfluo ricordare che, dal 1982 ad oggi, l'Esercito ha rappresentato la componente principale dei contingenti militari nazionali (circa il 75% della forza complessiva), con un impegno medio di circa 2 brigate (con punte anche di 3) permanentemente impiegate in operazioni. La F.A. ha altresì svolto numerose missioni sul territorio nazionale, che hanno visto un impiego medio annuo di circa 4.000 uomini in concorso alle forze di polizia, nel controllo del territorio e nella vigilanza di punti sensibili.

L'Esercito ha, quindi, pienamente giocato la sua parte, con un *trend* d'impiego che ha determinato la crescita professionale del suo personale e delle sue capacità.

In particolare, il Libano nel 1982 è stata una delle prime operazioni fuori dal territorio nazionale dopo la II G. M. che ha messo in luce come gli eserciti concepiti per la cosiddetta guerra convenzionale non erano sufficientemente aderenti alle nuove forme di conflitto. Ad esempio, in tale esperienza abbiamo riscontrato come l'importanza della conoscenza dell'ambiente in cui si opera, anche sotto il profilo culturale, rappresenti un aspetto fondamentale per il successo della missione.

Dieci anni dopo, l'Esercito è stato schierato in Somalia e Mozambico, dove ha affrontato, soprattutto in Somalia, sfide molto complesse legate a quella che oggi viene definita una operazione di imposizione della pace. Tale nuovo scenario ha messo ancora più in luce i limiti dei dispositivi militari sui quali molti Eserciti hanno lavorato per dare vita a quei processi di trasformazione adattivi in funzione dei moderni scenari e delle "nuove operazioni" militari.

Queste operazioni hanno accresciuto la consapevolezza e le capacità che l'Esercito ha sviluppato e ulteriormente affinato, successivamente, nei Teatri balcanici (Bosnia e Kosovo). Infine, le esperienze in Iraq, Afghanistan e, nuovamente, in Libano sono risultate cruciali per modellare l'Esercito italiano di oggi e individuare gli indicatori utili a sviluppare quello futuro. Attualmente, l'Esercito vede giornalmente impegnata una forza di circa 8.200 uomini e donne, equamente ripartita tra impegni sul territorio nazionale e fuori area.

Come si deduce dai dati in diapositiva, l'Esercito è la F.A. che sostiene lo sforzo maggiore in termini numerici in patria e nelle missioni all'estero, con 19 missioni in 19 Paesi, ripartite tra operazioni NATO, ONU, EU e nazionali.

Tra i principali interventi ricordiamo:

- **L'Afghanistan**, dove l'Italia si è impegnata, in un quadro di assoluta legittimità internazionale, per fermare il terrorismo prima che i suoi effetti ricadessero ancor più pesantemente sulla collettività internazionale al di fuori dei confini geografici afgani. In particolare, nella regione Ovest del Paese, in cui l'Italia ha la *leadership* della missione ISAF a guida NATO, le unità dell'Esercito si sono spinte in profondità nei territori, spesso privi di vie di comunicazione, per portare sicurezza e sviluppo dove il traffico illecito e anni di conflitto sembravano aver condannato interi gruppi umani a sopravvivere in un'economia di guerra, che col tempo deprime lo sviluppo di professionalità locali e impedisce la

scolarizzazione di uomini e donne. Tale considerevole contributo potrebbe probabilmente proseguire anche dopo il 2014 con la trasformazione dell'attuale missione, ISAF, in *Resolute Support Mission*.

- Il **Kosovo**, nel quale il nostro Paese svolge ancora, dopo vent'anni, un ruolo di capitale importanza per offrire un prospero futuro, comune a tutti i popoli d'Europa, evitando così che le terre balcaniche divengano basi di partenza e rotte privilegiate di traffici illeciti verso la penisola.

- Infine, il **Libano**, dove l'Italia è presente attivamente dal lontano 1982 e svolge, grazie al suo Esercito, un ruolo di primaria importanza, in virtù della sua capacità di agire attraverso la comprensione e la mediazione della realtà multiconfessionale della società libanese. L'approccio integrato nazionale multidimensionale dell'Italia si sviluppa sì con la partecipazione militare a UNIFIL, ma è raccordata anche alle varie dimensioni della missione: politico-diplomatica, militare, civile e di cooperazione allo sviluppo.

Le peculiari caratteristiche dell'intervento militare italiano ne fanno, così come indicato anche dall'osservatorio di politica internazionale del Parlamento, un modello da replicare in altri contesti, e le esperienze e i risultati conseguiti hanno fatto sì che l'Italia abbia guadagnato, agli occhi della Comunità Internazionale, una credibilità indiscussa, conseguita "sul campo" e confermata dal fatto che oggi l'Italia guida le missioni in Libano, in Kosovo, come pure la recente *EU Training Mission Somalia*.

Passo ora a delineare qual è il ruolo dell'Esercito Italiano nelle organizzazioni e alleanze di riferimento.

Tra le organizzazioni di riferimento analizziamo innanzitutto l'**Unione Europea**.

È innegabile che essa sia destinata a integrarsi sempre di più in tutte le sue componenti, compresa quella militare. Oggi la sua realtà militare è molto frammentata, ma, se volgiamo uno sguardo più attento alle iniziative in atto, i segnali sono promettenti. Mi riferisco, ad esempio, al successo di iniziative di cooperazione nello sviluppo di capacità nell'ambito dell' "*European Defence Agency Pooling and Sharing*" ed alle numerose missioni civili/militari della *European Security Defence Policy (ESDP)*.

Al riguardo, ritengo che in futuro dovranno essere create maggiori opportunità di cooperazione tra la componente civile e quella militare delle missioni. L'Italia, ad esempio, può offrire ottime opportunità addestrative e di pianificazione nell'ambito dei comandi multinazionali proiettabili, che beneficerebbero a loro volta di tali occasioni di scambio con elementi civili.

Inoltre, oggi molti Paesi Europei sono interessati da processi di contrazione della spesa nel settore della Difesa dovuti sostanzialmente ad una perdurante crisi finanziaria, che detterà, inesorabilmente, una sempre maggiore integrazione delle forze ai fini di una più spinta interoperabilità. Ciò non soltanto dal punto di vista dell'impiego nei teatri operativi, come testimonia ad esempio la recente iniziativa bilaterale di costituzione di una brigata alpina non permanente italo-francese, ma anche dal punto di vista dello sviluppo di capacità comuni, come confermato dalle recenti iniziative nazionali in tal senso. Tra tutte mi preme evidenziare lo sviluppo, nell'ambito del EU “*Pooling and Sharing (P&S)*” delle *Multinational Modular Medical Unit*, di cui parlerò nel prosieguo del mio intervento, e le iniziative per proporre l'Italia quali *leader* della *P&S Parachuting Capability* (tramite il Centro Addestramento Paracadutisti nella sede di Pisa) e *co-leader*, con l'Austria, nella iniziativa *P&S Multinational Mountain Training Initiative* (tramite il Centro Addestramento Alpino nella sede di Aosta).

Tuttavia, alla riduzione delle forze dovrà corrispondere una maggiore attenzione alla qualità dei mezzi e all'addestramento del personale.

A tal riguardo, il recente Consiglio Europeo dello scorso dicembre ha ulteriormente enfatizzato la necessità di un maggiore sforzo comune, individuando una serie di provvedimenti a favore dei partner a livello globale, fornendo loro, ove opportuno, formazione, consulenza, attrezzature e risorse, così da accrescere la loro capacità di prevenire e gestire autonomamente le crisi e allo stesso tempo essere in grado di pianificare e schierare con rapidità ed efficacia mezzi civili e militari adeguati.

Sempre in ambito europeo, strettamente legato all'aspetto della costruzione condivisa di capacità, ritengo che dovremmo capitalizzare al massimo la comune esperienza europea acquisita nel corso delle missioni di addestramento e, a livello strategico-militare, di “*Advising e Mentoring*” a favore delle Forze Armate somale e, più di recente, di quelle del Mali.

In tali ambiti, l'Esercito impiega attualmente circa una settantina di unità (personale di staff e specialisti altamente qualificati).

Nei casi somalo e maliano, di cui il primo è quello più maturo, nell'ambito delle attività svolte dalla Comunità Internazionale per favorire il "*nation building*" nei due Paesi, il ruolo dell'Esercito, nel quadro delle iniziative avviate dalla difesa, è orientato ad assistere le Forze Armate mediante una strategia strutturata e a largo spettro che include:

- offerte formative a favore dei futuri quadri militari presso l'Accademia Militare di Modena e gli Istituti/centri di formazione e specializzazione;
- cessione di materiale di equipaggiamento in esubero rispetto alle esigenze nazionali;
- attività addestrative mirate ed invio di "*mobile training team*" in altri settori di nicchia.

Sono convinto che tale modello debba estendersi, quando maturo, anche al caso Mali.

Inoltre non posso non menzionare l'iniziativa multilaterale Italia, USA, Gran Bretagna e Turchia nel cui ambito si è consolidata l'offerta italiana, al fine di promuovere un insieme di attività, alcune delle quali già in atto, orientate alla formazione/addestramento, a diversi livelli, delle F.A. libiche sia in Libia sia sul territorio nazionale. Tengo a sottolineare che l'iniziativa italiana è stata la prima, ponendosi come esempio, peraltro riconosciuto, per gli altri Paesi Partner.

La suddetta iniziativa potrebbe rappresentare un potenziale modello d'eccellenza europeo, in cui ricercare opportunità per l'Italia sulla base del binomio "missione addestrativa iniziale" e "offerta formativa avanzata in Patria" che rafforzerebbe, nel caso dell'Esercito, il concetto di «*Strategic Landpower*», con la capacità dello strumento terrestre di supportare gli obiettivi strategici nazionali non solo attraverso le componenti proiettabili nelle operazioni, ma anche mediante le strutture formative e addestrative in Patria, garantendo ritorni di immagine e di "*confidence building*" nei confronti delle classi militari dirigenti dei paesi interessati.

Non siamo nuovi a tali iniziative: si tratta di renderle più strutturate, promuovendole in ottica europea. Non ultimo, tali attività addestrative potrebbero costituire un nuovo ruolo per gli "*EU Battle Group*", i quali, oltre ad avere una connotazione vocata alle missioni, potrebbero diventare il "*framework*" per momenti esercitativi multinazionali estesi a Paesi partner.

Anche per quanto riguarda la **NATO**, è importante sottolineare che partecipare ad una alleanza ha un “costo” e richiede un livello di qualità della partecipazione. Sappiamo che la NATO sta attraversando un momento molto delicato. Si è attribuita un nuovo concetto strategico e deve ora garantire che vi sia un’equa contribuzione di tutti gli alleati. In tale quadro, non è possibile non considerare anche la volontà degli Stati Uniti d’America di spostare il *pivot* “strategico” verso il lontano oriente e l’area del Pacifico, che comporta un maggior ruolo ed una più marcata assunzione di responsabilità da parte dei Partner Europei. A questo tema si assommeranno le incognite del «dopo» Afghanistan. Da un punto di vista militare, l’attenzione è rivolta a capitalizzare e non disperdere il patrimonio di esperienze acquisite in più di 10 anni di missione in terra afgana, esperienze che più di quelle balcaniche hanno cambiato per sempre il modo di concepire, organizzare e condurre le operazioni militari.

Da questo punto di vista la NATO, a seguito della recente revisione in senso riduttivo della propria struttura di Comando, ha chiesto alle Nazioni di contribuire alla guida delle operazioni con proprie strutture di Comando. E’ in tale contesto che si inquadrano le iniziative del Comando di C.A. di Reazione Rapida e del Cdo di Divisione proiettabile, cui farò cenno successivamente.

Nasce quindi la necessità di capitalizzare le esperienze fatte sinora e, in questa cornice, si inquadrano le iniziative NATO della *Smart Defence* (SD) e della *Connected Force Initiative* (CFI). La *Smart Defence* nasce come incentivo collettivo e dei singoli alleati a rivedere le proprie disponibilità militari, strategiche e politiche, in chiave sistemica, sinergica e con l’obiettivo di evitare lo spreco delle ormai già esigue risorse finanziarie. La *Connected Force Initiative* si concentra invece sulla formazione, l’addestramento e sulla condotta di *live exercise*, al fine di preservare e accrescere i risultati d’interoperabilità sin qui acquisiti e di non disperdere quanto appreso in Afghanistan. In estrema sintesi, la *Smart Defence* è focalizzata sull’acquisizione di capacità comuni, mentre la *Connected Force Initiative* è finalizzata a renderle più interoperabili. L’Esercito partecipa a differenti iniziative nell’ambito *Smart Defence* (afferenti ai settori del *Counter IED*, *Multinational Medical Treatment Facilities*, etc.) e ha già provveduto alla definizione delle linee guida per l’implementazione nazionale della *Connected Force Initiative*.

L'ineludibile rafforzamento delle capacità militari europee e la sempre maggiore condivisione delle responsabilità e degli oneri fra le due sponde dell'Atlantico inquadrano lo sviluppo continuo di capacità multinazionali, in cui l'Esercito svolge un ruolo di primissimo piano.

Al riguardo, vorrei ricordare il Comando di Corpo d'Armata multinazionale a guida italiana, NRDC-ITA in Solbiate Olona, permanentemente assegnato alla NATO ma disponibile anche per missioni in ambito Unione Europea o accordi bi-multilaterali, in grado di guidare operazioni *combined*, *joint* e *interagency*. All'uopo è in atto un processo di adeguamento delle sue capacità in termini interforze e multinazionali.

Ricordo inoltre la già citata Divisione proiettabile, per la quale è attualmente in atto un processo di adeguamento delle capacità per renderla impiegabile anche quale *European Force Headquarters*, per una operazione a guida EU in seno alla *European Security Defense Policy* o, in alternativa, come Comando multinazionale *joint* per una operazione a guida NATO di limitata portata. In tale direzione, vanno anche le iniziative bi-multilaterali avviate con eserciti amici ed alleati, per conseguire un alto grado di interoperabilità multinazionale, come ad esempio il *Multinational CIMIC Group*, la "*Multinational Land Force*" e la già citata Brigata alpina non permanente franco-italiana.

Inoltre, quale significativo esempio di costruzione di capacità con approccio multinazionale, nell'ambito dei programmi europei di "*Pooling and Sharing*" e NATO "*Smart Defence*", stiamo sviluppando il concetto di unità mediche modulari multinazionali, che ci consentiranno di colmare i "*gap*" nel settore dell'aderenza sanitaria alle unità in operazioni secondo un approccio *joint*, multinazionale ed *interagency*.

A tal riguardo, è degno di nota il progetto, in fase di realizzazione, di un "*Multinational Medical Joint Training Center*", presso la sede della Scuola di Sanità e Veterinaria dell'Esercito in Roma Cecchignola, orientato a sviluppare corsi di *pre-deployment training* a favore del personale nazionale e multinazionale delle unità mediche modulari.

Ciò per dire che l'Esercito ha già compreso da tempo che "se non si è interoperabili non si esiste", e che quindi l'integrazione multinazionale rappresenta ormai il "*modus operandi*" standard di qualsiasi operazione militare.

Nell'ambito degli impegni **ONU**, l'operazione **UNIFIL** è indubbiamente un successo che ha ridato credibilità alle missioni a guida Nazioni Unite con contingenti schierati.

Uno dei fattori rilevanti che ha consentito il conseguimento di tale risultato è stato senza dubbio il conferimento di un mandato adeguato alla situazione.

Un altro aspetto che vorrei porre all'attenzione è il limitato contributo di forze dei Paesi europei alle missioni delle Nazioni Unite. L'Italia si colloca al primo posto tra i Paesi europei e tra i primi 20 su scala mondiale. In tale quadro, l'eterogeneità delle Nazioni, se da un lato è sinonimo di ampia partecipazione e condivisione della missione, dall'altro, sotto il profilo prettamente politico-militare, non garantisce sempre quella unicità di vedute e procedure, determinante per il successo di una missione.

Da ultima, sottolineo la difficoltà delle Nazioni Unite di fornire assetti pregiati, come ad esempio gli elicotteri. Anche da questo punto di vista, l'Italia ha affermato in maniera decisa il proprio ruolo e, nel caso di **UNIFIL**, assicura lo schieramento di uno squadrone elicotteri, fin dal 1979.

Sempre in relazione alla missione libanese, operazione in cui l'Italia è stata e tuttora è particolarmente attiva, se esaminiamo le risorse impegnate sul terreno, oltre alle intense attività di monitoraggio del territorio per il mantenimento e l'attuazione della risoluzione 1701, è opportuno evidenziare anche le complesse attività di natura specialistica in campo militare e civile. Mi riferisco alle attività di bonifica delle aree interdette come pure ad attività sanitarie e veterinarie, scolastiche, culturali e ricreative.

Nel tempo, le attività a favore della Autorità locali e della popolazione hanno messo in luce un radicato riconoscimento verso il Contingente italiano e verso la Nazione, da parte del Paese ospitante e di tutta la Comunità internazionale. A conferma degli eccellenti risultati ottenuti sul terreno va segnalato che dal 2006 ad oggi l'Italia ha fornito, per due volte, il *Force Commander/Head of Mission*.

L'Esercito è abituato da tempo ad operare nell'ambito dei contesti ed organizzazioni internazionali di riferimento. Mai come oggi, è impegnato sui principali fronti sia in ambito NATO, EU sia ONU. In futuro, tale partecipazione è destinata certamente ad aumentare, anche in un'ottica integrata. Ciò non solo dal punto di vista della partecipazione alle

principali missioni internazionali, ma anche contribuendo alla definizione di requisiti e capacità comuni condivisibili ed integrate, nonché di standard addestrativi paritetici per tutti i Paesi dell'Alleanza. Va da sé che ciò deve necessariamente riflettersi anche nella spesa militare che, ancorché oculata, deve garantire *standard* adeguati analoghi a quelli dei nostri principali partner occidentali.

Se si immagina un'Unione Europea quale attore di carattere politico-strategico di livello globale, è altresì necessario disporre di uno strumento militare in grado di operare in tutti quegli scenari dove l'Europa politica ed economica già opera, superando quindi la dimensione regionale del "Vecchio Continente" e conferendole un respiro di ampissima portata.

In tale ottica, la cooperazione multinazionale rappresenterà sempre di più uno straordinario strumento non solo di ottimizzazione dei costi, ma anche di condivisione delle responsabilità nonché di riduzione dei rischi strategici. In tale contesto EU, ONU e NATO devono necessariamente ricercare una visione il più convergente e complementare possibile, in cui lo strumento militare terrestre, per conseguire un adeguato grado di adattabilità, dovrà poter contare su personale culturalmente preparato, in grado di affrontare, con coraggio, la complessità delle emergenze.

Infine, in chiave prospettica, il ruolo che l'Italia svolgerà nella costruzione di una difesa europea si baserà sull'abilità a spendere meglio in capacità esprimibili e qualità dell'addestramento, presupposti senza i quali si rischierebbe di essere "integrabili ma non integrati".



Generale Antonio Catena
Comitato Scientifico AESI

L'impegno alla pace ed alla sicurezza internazionale è recepito, alla stregua della tutela dei diritti umani, dalla maggior parte delle Carte fondanti degli stati moderni, delle Organizzazioni internazionali, delle Alleanze fra Stati. Tuttavia la gamma delle azioni atte a conferire concretezza a tale impegno rimane ampia e spesso controversa: dal nobile quanto utopistico "pacifismo ad ogni costo", fino all'impiego della forza militare.

Come per la risoluzione di qualsiasi problema operativo, anche di modesto livello tattico, occorre innanzitutto conoscere CHI e CHE tipo di minaccia può esprimere, così a livello strategico globale è necessario individuare preliminarmente quali sono le situazioni che costituiscono minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, allo scopo di predisporre le politiche e gli strumenti di contrasto più idonei.

I documenti strategici dell'UE ("To guarantee security in a full changing world"- 2008) e della NATO ("The NATO Strategic Concept"- 2010) ne tracciano un quadro esauriente nel quale si possono riconoscere alcune delle situazioni già affrontate ed altre attuali connesse con la riconquista da parte di potenze storiche del ruolo mondiale da qualche tempo appannato, con le tensioni endemiche dovute a diversità di credo politico-religioso fra popolazioni di una stessa nazione e con la pretesa di nuove potenze di vedere riconosciuto il loro status anche a costo di violazioni del diritto internazionale, di trattati e consuetudini.

Emblematici, al riguardo, la crisi ucraina, la crisi siriana e la questione italo-indiana.

Sulla crisi ucraina, parsa prossima ad una soluzione pacifica, a seguito della Conferenza di

Ginevra (aprile 2014) che ha visto la partecipazione dall' Alto Rappresentante dell' UE con i rappresentanti di Stati Uniti, Russia e Ucraina, sono tornati ad aleggiare gli immaginifici titoli di stampa della prima ora: "Ucraina: questione geo-strategica al centro della guerra tiepida"; "Arriverà dall'Ucraina una primavera europea?"; "Ucraina....La Siria europea?". E torna di particolare attualità la chiosa del Segretario Generale della NATO: "L'accordo mancato tra Unione Europea e Ucraina poteva diventare un potente stimolo per la sicurezza euro-atlantica. L'accordo è ora vitalmente necessario anche per la NATO". Dunque, UE e NATO in prima schiera, con le Nazioni Unite in posizione defilata. L'Ucraina, a partire dalla sua dichiarazione di indipendenza (1991), ha stabilito con la NATO importanti cooperazioni in campo economico, politico e militare, contribuendo anche alle operazioni di peace-keeping nei Balcani. E' membro della Politica di Vicinato Europea ed intravedeva il suo ingresso nell' Unione a breve. Ma l' UE, con la sua embrionale Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), non ha saputo imbastire, per tempo, un dialogo con la Russia su un piano di parità per trovare un equilibrio in quell' area di comune interesse.

Le misure economiche adottate nei confronti della Russia da Stati Uniti e Unione Europea - quest'ultima con dissonanze interne dovute a diversità d'interessi - difficilmente potranno cambiare la situazione che si va affermando sul terreno, sotto la machiavellica regia politico-militare russa. Né è ipotizzabile un impegno dissuasivo militare, da parte occidentale, del quale gli Stati Uniti, sempre più rivolti allo scacchiere estremo-orientale, non assicurerebbero la guida.

La crisi siriana, con le sue oltre 130.000 vittime, è tuttora fra quelle che possono destabilizzare un'area critica per la sicurezza internazionale. Dall'inizio del 2014, secondo dati ufficiali, oltre 10.000 dei 36.000 profughi sbarcati sulle coste italiane sono siriani. A fronte di ciò, fino alla Conferenza " Ginevra 2", l'UE si è barcamenata tra l'imposizione di sanzioni poco condivise, l'improbabile apertura di corridoi umanitari e iniziative di singole nazioni membre, senza risultati apprezzabili ai fini di quel ruolo che l'EU dovrebbe essere in grado di svolgere nell'area medio-orientale e mediterranea.

La questione tra Italia e India, pur non avendo il carattere di minaccia alla pace e alla

sicurezza internazionale, contiene almeno due aspetti di criticità: da una parte la pretesa di una nuova potenza di affermare la propria libertà di comportamento; dall'altra la difficoltà che il quadro giuridico internazionale di riferimento, reso incerto da atteggiamenti arroganti, potrà creare allo sviluppo di operazioni anti-pirateria e, più in generale, alle operazioni di sostegno alla pace. Solo dopo oltre due anni dall'arresto dei due militari italiani in missione anti-pirateria, UE, NATO e ONU mostrano interesse al caso.

Dal quadro tracciato risulta evidente come la possibilità di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale sia legata all' accrescimento della credibilità delle Nazioni Unite ed al miglioramento delle capacità politico- militari delle Organizzazioni regionali: prime fra tutte, la NATO e l' Unione Europea; ma anche l' Unione Africana, considerate le crescenti turbolenze nella regione sub-sahariana (Mali, Repubblica Centro Africana, Nigeria), nel Corno d' Africa e nazioni contigue (particolarmente Sudan ed Egitto).

Le Nazioni Unite soffrono della limitazioni congenite sulle quali si discute da anni. Le incertezze dimostrate persino nel portare nella propria sfera d'interesse situazioni che rimandano al Diritto Internazionale di cui sono depositarie per eccellenza, non lasciano spazio all' ottimismo. Potrebbero però costituire stimolo per un raccordo migliore con UE e NATO che sostengono il maggior peso nelle operazioni di sostegno alla pace nelle varie aree di crisi.

La NATO ha seguito con continuità l'evoluzione della minaccia valutandone i rischi connessi. La necessità di disporre di uno strumento idoneo per farvi fronte - pur nella perdurante congiuntura economica che ha comportato una significativa riduzione delle spese per la difesa - ha esaltato il concetto della "Smart Defense" (mettere insieme e condividere le migliori capacità di cui le varie forze alleate dispongono, stabilire le priorità, coordinare meglio gli sforzi) e della "Connected Force Initiative" (migliorare la prontezza e l' efficacia operativa delle forze mediante l'ampliamento della cultura e dell'addestramento, l'aumento delle esercitazioni ed un più spinto uso della tecnologia).

L'UE può attenuare le criticità di cui soffre, solo con un deciso sforzo volto ad incrementare la capacità di pianificazione delle operazioni che integrano componenti civili e militari, a rendere interoperabili le forze e ad elevare la qualità degli equipaggiamenti, frutto, il più

possibile, di ricerca e sviluppo comune. Indirizzi, questi, ribaditi dal Consiglio Europeo (dicembre 2013) che ha anche sottolineato la complementarità con la NATO nel quadro del Partenariato Strategico UE-NATO.

Si è ancora lontano dalla realizzazione di quanto auspicato, anche se i provvedimenti adottati dai Paesi dell' UE, per lo più autonomamente, stanno consentendo di mantenere gli impegni più stringenti a connotazione sia civile che militare in numerose aree di crisi.

Quanto all'Esercito Europeo, dato per nascente ogniqualvolta, si realizza una cooperazione più avanzata tra due o più Paesi membri dell'UE (1992 Brigata franco-tedesca; 2004 Unità di élite franco-inglese; 2010 Brigata Alpina italo-francese...), non si va al di là di un pur utile approccio dal basso - quindi non decisivo - al cuore del problema della costituzione di forze ad elevato grado di integrabilità ed interoperabilità. Occorre che con una decisione di "Grande Politica" venga rimossa la barriera posta a protezione dell' assoluta sovranità nazionale in materia di politica estera e di difesa: evento per ora chimerico ma non impossibile anche perché sono già stati costituiti gli organi per gestire quella auspicata Politica Europea di Sicurezza e Difesa Comune, la sola in grado di conferire all' Unione il ruolo mondiale cui aspira per la tutela della pace e della sicurezza internazionale.



Ambasciatore Maurizio Melani
Comitato Scientifico AESI

Un aspetto essenziale nel processo d'integrazione europea e per il ruolo dell'Europa nel mondo è quello dell'impegno nel campo della sicurezza internazionale e quindi per la pace.

Questo riguarda sia la politica estera in senso lato, di cui si è parlato nel primo seminario di questo corso, comprensiva delle componenti economiche, energetiche e ambientali, sia il più specifico impegno per la gestione delle crisi ed in particolare dei suoi strumenti militari che nella dottrina e nella prassi europea sono strettamente collegati a quelli civili.

Tale componente è progressivamente entrata nel quadro istituzionale e delle politiche dell'UE a partire dal trattato di Maastricht e poi del Trattato di Amsterdam nel 1997, si è consolidata con il trattato di Nizza del 2000 e poi con quello di Lisbona del 2008 mantenendo comunque un carattere intergovernativo.

Benché una cooperazione politica tra i Paesi membri della allora Comunità economica europea esistesse fin dagli anni 70, essa si è sviluppata, come vedremo, dopo la fine della guerra fredda e per l'esigenza di affrontare le situazioni di conflitto determinatesi soprattutto nei Balcani e in Africa.

Di questa azione si sono visti nel corso degli anni i risultati, spesso poco noti perché gli esiti della prevenzione e della stabilizzazione hanno meno rilievo sui media delle cattive notizie, ma soprattutto i limiti a causa dei freni evidenti posti da alcuni governi ed anche per le remore e i riflessi nazionalisti di chi nelle enunciazioni si è mostrato favorevole ad una maggiore integrazione.

Questa integrazione è oggi necessaria per evitare l'irrilevanza dei Paesi europei in un mondo multipolare caratterizzato da potenze politiche ed economiche di dimensioni continentali ed anche per dare efficienza e razionalizzare i costi in una situazione di contrazione delle risorse disponibili.

Pur in presenza di una crescente disaffezione tra i cittadini europei nei confronti del processo di integrazione, essenzialmente dovuta per i Paesi dell'eurozona ai vincoli posti dall'appartenenza all'euro e dalle modalità di gestione della crisi economica e finanziaria di questi anni, si è diffusa una richiesta in Europa e nel mondo, benché a volte condita di contraddizioni e scetticismo, di un ruolo attivo dell'Unione Europea per la sicurezza globale che richiede adeguate capacità anche in materia di difesa.

Vi è, in effetti, la consapevolezza, sia pure con percezioni e sensibilità diverse, che in un contesto internazionale profondamente cambiato negli ultimi decenni gli Stati membri dell'Unione possono far valere i loro interessi nel mondo soltanto se avranno politiche e capacità comuni anche in questo campo.

Questa domanda di responsabilità crescenti dell'Europa si è sviluppata anche tra i suoi partners nel mondo, in presenza di nuovi equilibri geopolitici e di forti restrizioni di bilancio nelle economie mature.

Si tratta di una responsabilità che l'Unione Europea deve esercitare in stretta sinergia, con intensità differenziate in relazione alle diverse situazioni, con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, garante della legalità internazionale e collettore di attività e competenze anche nei campi economico, sociale, dello sviluppo e dell'edificazione istituzionale, con la NATO, in virtù delle sue capacità in materia di sicurezza e quale struttura portante dei rapporti transatlantici, ed anche con Organizzazioni regionali, il cui ruolo è particolarmente rilevante soprattutto in Africa e in Europa, come l'Unione Africana e l'OSCE.

Laddove questa sinergia ha meglio funzionato si sono avuti i migliori risultati in termini di gestione delle crisi, stabilizzazione e ricostruzione istituzionale.

L'insieme delle spese militari dell'UE è sceso tra il 2001 e il 2012 da 251 miliardi di euro a circa 190 miliardi con una tendenza a riduzioni ulteriori.

Quelle degli Stati Uniti erano nel 2012 dell'ordine di 500 miliardi dollari con una riduzione del 6% rispetto all'anno precedente, mentre quelle della Cina sono salite a circa 120 miliardi con un aumento del 7,8% rispetto all'anno precedente e quelle della Russia a 70 miliardi con un aumento del 15,7%.

I bilanci per la difesa aggregati dei Paesi dell'UE sono ancora superiori alla sommatoria di quelli di Cina e Russia che sono tuttavia in rapido aumento.

Ma quel che è realmente preoccupante è il fatto che dal 2005 al 2010 le spese in ricerca e sviluppo rilevanti per la difesa sono diminuite del 14% nell'Unione Europea e che le spese dello stesso tipo negli Stati Uniti sono sette volte più grandi di quelle europee mentre il rapporto tra le spese militari totali dell'USA e dell'UE è soltanto di 2,6 a 1.

Il risultato, determinato da questo e da altri fattori, è che le capacità effettive nell'UE sono oggi il 10-15% di quelle degli Stati Uniti.

In queste condizioni è indispensabile un reale processo di condivisione e messa in comune ("pooling and sharing") delle capacità europee, della loro base industriale e dello sviluppo tecnologico e della ricerca necessario a sostenerle.

Gli esiti del Consiglio Europeo del dicembre 2013 che per la prima volta da diversi anni ha affrontato questi temi sono stati però complessivamente al di sotto delle aspettative anche se, malgrado molte cautele e continui richiami alle competenze degli Stati membri e della NATO su cui ha insistito soprattutto il Regno Unito, è stato delineato un percorso per il rafforzamento della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) con indicazioni che per quanto prudenti a causa dei freni posti dal Primo Ministro Cameron, potrebbero portare a seguiti concreti qualora si formi almeno tra alcuni Paesi un'adeguata volontà politica.

Le sue conclusioni invitano gli Stati membri "ad approfondire la loro cooperazione in materia di difesa migliorando la capacità di condurre operazioni e facendo pieno uso delle sinergie allo scopo di migliorare lo sviluppo e la disponibilità delle capacità civili e militari richieste, sostenute da una più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva base tecnologica e industriale con benefici per la crescita, l'occupazione e l'innovazione dell'intero sistema industriale europeo".

E' sottolineato il rilievo dell'approccio olistico e comprensivo civile-militare tipico dell'Unione Europea e della collaborazione con i suoi partners globali, transatlantici e regionali nelle

attività di gestione delle crisi ed è riaffermato ai fini della prontezza e della tempestività il ruolo dei battlegroups europei quali unità integrate di pronto intervento.

Ve ne sono al momento 17, in gran parte multinazionali, ma nessuno di essi è stato finora dispiegato, malgrado ve ne siano state a più riprese le occasioni, come nel Mali nel 2012 e nella Repubblica Centro Africana nel 2013.

Il Consiglio Europeo ha inoltre rilevato l'esigenza che per rispondere a nuove e interconnesse minacce l'Unione Europea si doti nel 2014 di politiche di sicurezza cibernetica, marittima e in materia di energia, rafforzi le sinergie tra i diversi strumenti istituzionali per affrontare questioni trasversali quali la criminalità organizzata, il traffico di esseri umani e il terrorismo, e sostenga Paesi terzi e organizzazioni regionali nel controllo dei confini.

Riguardo allo sviluppo delle capacità viene affermata l'esigenza di realizzare -per gli stati che desiderano farlo -economie di scala attraverso la messa in comune di acquisizioni, convergenze nella loro pianificazione e progetti comuni per massimizzarne l'efficacia e l'interoperabilità tenendo anche conto degli impegni in ambito NATO.

Sono in particolare indicati come prioritari i progetti sostenuti dall'Agenzia Europea di Difesa (EDA) riguardanti la realizzazione tra il 2020 e il 2025 del sistema di aerei pilotati a distanza (RPSA), lo sviluppo della capacità di rifornimento in volo, la preparazione di una nuova generazione di satelliti per le comunicazioni, la collaborazione in materia di "cyber security".

E' sottolineato che per sviluppare e sostenere le capacità, l'autonomia strategica e l'abilità di operare con i partners occorre una base industriale e tecnologica (EDTIB) più integrata, più innovativa e più competitiva, in grado di garantire efficacia operativa, sicurezza dei rifornimenti, occupazione, innovazione e contributo alla crescita.

La Commissione, l'Alto Rappresentante e l'Agenzia Europea di Difesa definiranno una road map per rendere più competitivo e aperto il mercato dei prodotti del settore, favorendo la più ampia partecipazione di subfornitori e di piccole e medie imprese.

Viene inoltre affermato il ruolo essenziale della ricerca per la quale, relativamente ai prodotti duali (che possono avere un utilizzo sia civile che militare), potranno essere utilizzate risorse comunitarie nell'ambito del programma Horizon 2020 massimizzando le sinergie con i programmi degli Stati membri.

Per il momento si tratta ancora in buona parte di contenitori e di annunci programmatici che andranno riempiti di progressi concreti.

Una nuova assertività sui temi della politica estera e della difesa espressa dal nuovo governo di grande coalizione tedesco all'inizio del 2014 potrebbe dare luogo a sviluppi positivi nella giusta direzione se si realizzeranno le opportune convergenze soprattutto tra Germania, Francia e Italia.

Nell'attuale fase di crisi le spese per la difesa non sono certo popolari.

Le priorità sono chiaramente viste altrove dall'opinione pubblica, e i non addetti ai lavori hanno difficoltà a riconoscere l'esigenza dell'acquisizione di sistemi d'arma e di piattaforme ai fini della sicurezza, come si vede in Italia per gli F35 e per l'ammodernamento navale, considerati da molti lussi inutili, distorsivi di risorse e addirittura dannosi.

Ma al tempo stesso la costituzione di quello che in modo molto semplificato e improprio è definito un "esercito europeo" è tra i pochi temi rispetto ai quali l'integrazione è vista positivamente a livello popolare in diversi Paesi (ma non in altri a partire dal Regno Unito), anche perché evoca una prospettiva di superamento di duplicazioni, ridondanze e sprechi e quindi di minori costi.

Non va inoltre sottaciuto che lo sviluppo della sua base tecnologica e industriale con i suoi effetti per l'innovazione nell'elettronica, nelle comunicazioni, nell'aviazione civile, nella sanità e in altri campi costituisce un rilevante fattore per la ripresa e la crescita.

Un altro aspetto importante di questa tematica è la sua rilevanza nei rapporti transatlantici.

L'avvio della PESD a cavallo tra i due secoli e soprattutto all'inizio dell'Amministrazione Bush era stata accompagnata da cautele, diffidenze e sospetti americani verso le ambizioni europee che le divisioni sull'Iraq e sulla contemporanea proposta francese per un quartier generale militare autonomo dell'UE avevano poi amplificato determinando anche divisioni tra gli Stati membri.

L'UE fu costretta a privilegiare il ruolo della NATO e a non scalfrine in alcun modo le prerogative.

Ne sono seguiti anni di difficoltà nella necessaria collaborazione tra le due organizzazioni poste a fondamento della nuova dimensione europea in materia di sicurezza considerato il vincolo per l'UE di ricorrere alle capacità della NATO per le missioni militari più complesse.

Ma questo atteggiamento è mutato dopo la fine dell'illusione degli Stati Uniti di essere l'unica superpotenza in grado di forgiare da sola i destini del mondo.

Ed ora Washington invita l'Europa ad un maggiore impegno per la sicurezza soprattutto nel Mediterraneo e in Africa, con proprie capacità e con l'efficacia dell'integrazione civile-militare che caratterizza l'azione dell'Unione.

Su questo nuovo approccio, rispetto al quale sembrano emergere inedite divergenze tra Stati Uniti e Regno Unito, incidono sempre più le difficoltà di schieramento su troppi teatri, la riduzione degli stanziamenti per la difesa a causa della crisi finanziaria e di una riconfigurazione delle priorità nella politica interna americana, una maggiore attenzione all'Asia e al Pacifico e la prospettata fine della dipendenza dagli idrocarburi mediorientali dovuta allo sviluppo dello shale gas.

A questo interesse degli Stati Uniti dovrebbe corrispondere per coerenza e convergenza di obiettivi anche un atteggiamento di minore rigidità in materia di trasferimenti di tecnologie americane di natura militare e a doppio uso che l'Europa dovrebbe pretendere nel quadro del negoziato per il partenariato transatlantico nel commercio e negli investimenti (TTIP).

Ma la Francia, in un'ottica ancora legata a schematismi sempre riaffioranti in questo campo, ha già eccepito l'esclusione del settore dal negoziato.

Se si vuole rafforzare una partnership transatlantica sempre più necessaria nell'attuale contesto multipolare e interpolare, nella quale l'Europa operi su un piano paritario, occorrerebbe che anche questo nodo sia affrontato assieme a quello di una maggiore apertura del mercato americano nel campo della difesa e dell'alta tecnologia.

L'aspettativa di un ruolo maggiore dell'Europa nella sicurezza globale riguarda soprattutto le aree e le crisi a lei geograficamente più vicine. Dopo che il Trattato di Maastricht aveva posto la politica estera e di sicurezza quale pilastro intergovernativo di una aggiornata architettura istituzionale, il processo fu stimolato dalle crisi balcaniche essendo state proprio le divisioni

nell'Unione, le iniziali riluttanze americane e l'incapacità di impedire tragedie umanitarie ad indurre gli europei ad impegnarsi. Il Trattato di Amsterdam incorporava successivamente nella PESC i compiti di gestione militare delle crisi. E prima della ratifica del Trattato, allorché Tony Blair era attento ai meriti dell'Unione, la dichiarazione franco-britannica di Saint Malo registrava nel 1998 l'intesa sulla costituzione di credibili capacità europee su cui prese forma la dimensione di sicurezza e di difesa dell'Unione poi sancita nel Trattato di Nizza. Vennero costituiti appositi organi permanenti, definite procedure e stabiliti obiettivi di capacità militari e civili. E' su tale base e nella consapevolezza del ruolo centrale da assumere nei Balcani che dal 2002-2003 sono state avviate operazioni prima di polizia e poi militari in Bosnia, in Macedonia e più recentemente in Kosovo, assieme ad iniziative in Africa, soprattutto nella regione dei Grandi Laghi e poi nel Corno d'Africa, nell'Oceano Indiano e nel Sahel.

La strategia di sicurezza europea adottata al termine della Presidenza italiana del 2003, in un contesto segnato dagli attentati dell'11 settembre 2001, ne ha fornito il quadro concettuale che deve essere ora adeguato alle nuove minacce e alle modalità in cui queste si manifestano. Le crisi sviluppatesi nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nell'area saheliana dal 2011, e più recentemente in Ucraina (che per le sue possibili implicazioni geopolitiche rischia di essere ben più grave di quella avutasi nei Balcani), esigono ora di nuovo una gestione europea con riadeguate capacità comuni ed una rinnovata volontà politica.

Se occorre ora rendere effettivamente operativo quanto delineato dal Consiglio Europeo e possibilmente andare oltre da parte di quei Paesi che ne avvertono la necessità, la prossima presidenza italiana, auspicabilmente sostenuta dalle forze europeiste nel Parlamento, potrà avere se lo vorrà e se gli sarà consentito un ruolo di stimolo e di iniziativa pur nella consapevolezza dei limiti della presidenza di turno nel nuovo quadro definito dal Trattato di Lisbona in questo campo. Sarebbe auspicabile che tutti gli Stati membri, ed in particolare quelli che hanno più da offrire, partecipino al processo di integrazione e sviluppo delle capacità e della loro base industriale e tecnologica.

Ma se questo si rivelasse impossibile le cooperazioni strutturate offerte dall'attuale Trattato, oppure nuovi strumenti definiti in un nuovo atto pattizio, potrebbero consentire a chi vuole di andare avanti.

Convergenze importanti si sono verificate nel percorso che ha portato al Consiglio Europeo tra i Paesi facenti parte del gruppo denominato Weimar plus formato da Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna.

Occorre tuttavia riconoscere con realismo quanto appaia al momento difficile superare una situazione nella quale i maggiori Stati membri, ed in particolare la Gran Bretagna in modo più evidente degli altri ma per certi aspetti anche la Germania e la Francia, mostrano attraverso molti loro comportamenti, per motivi e con accenti diversi, di non voler dare ad una istanza comune l'efficacia che occorre e quindi un adeguato potere sostenuto anche da adeguati fondi, parte di un bilancio aggregato dell'Unione, in un campo nel quale i finanziamenti sono attualmente quasi esclusivamente in capo agli attori nazionali.

Francia e Gran Bretagna sono gelosissimi dello status conferito loro dall'essere membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, oltre che dall'avere una capacità nucleare riconosciuta dal Trattato di non proliferazione, con tutto quel che ne consegue in termini di loro partecipazione a fori decisionali dai quali sono esclusi tutti gli altri Paesi europei.

La Germania, sempre preoccupata per le implicazioni finanziarie, vi è a volte ammessa come nel caso del gruppo 5+1 sull'Iran per il suo peso economico, e seppure con meno enfasi rispetto ad alcuni anni fa essa mantiene assieme al Giappone e a grandi Paesi emergenti come l'India e il Brasile la pretesa di diventare membro permanente del Consiglio di Sicurezza.

L'Italia ne è occasionalmente parte quando grazie a particolari rapporti con l'area in questione, come in Libia, o per il suo impegno di "peace keeping", come in Libano, è considerato dagli altri che il suo ruolo sia rilevante.

Anche sotto questo profilo è interesse dell'Italia perseguire una maggiore integrazione sul piano della politica estera e della difesa la cui logica conseguenza sarebbe a termine quella di avere un seggio permanente europeo nel CdS.

E' chiaro comunque che non si potrà avere una compiuta difesa comune senza una effettiva politica estera comune.

Sulle grandi partite diplomatiche che si profilano, come gli assetti mediorientali derivanti dalla gestione dei temi tra loro collegati della crisi siriana, della capacità nucleare iraniana, nella quale l'Alta Rappresentante per la politica estera ha assunto un ruolo positivo, e della questione israelo-palestinese, si misurerà ancora una volta la capacità di mettere in campo una politica comune con l'impiego di tutti gli strumenti disponibili.

Lo stesso si verificherà in relazione alla crisi in Ucraina.

La volontà di procedere verso una integrazione delle politiche si vedrà anche dalle scelte che saranno prossimamente fatte dai Governi per la nomina al posto chiave di Alto Rappresentante per la politica estera.

Sul piano della capacità industriale occorrerà anche rilanciare la possibilità di forme innovative di finanziamento di progetti comuni come ad esempio il ricorso ad obbligazioni ("defence project bonds") della Banca Europea degli Investimenti con la collaborazione dell'EDA per quanto riguarda l'identificazione e la valutazione delle iniziative.

Una maggiore integrazione sarebbe importante anche per sostenere l'accesso delle imprese europee ai mercati nei Paesi terzi, nel rispetto delle regole in materia e in conformità alle politiche di pace, risoluzione dei conflitti, affermazione dei diritti umani e progresso economico e sociale perseguite dall'Unione.

Il percorso verso l'auspicata maggiore integrazione sarà difficile ma necessario e l'euroscetticismo dilagante in molti Paesi non favorisce scelte strategiche coraggiose verso l'integrazione.

Ma si tratta di un obiettivo che va comunque perseguito con determinazione e con la capacità di spiegare che più integrazione significa più efficienza, minori costi e migliore salvaguardia degli interessi collettivi, essendo pronti a realizzarla, se ve ne sono le condizioni, soltanto con chi la vuole e senza chi intende esserne fuori.

Dott. Andrea Fatale

Staff AESI

Le nuove architetture dei conflitti richiedono un rinnovato impegno per la pace e la sicurezza da parte delle organizzazioni internazionali. La caduta del muro di Berlino, con la conseguente ristrutturazione del sistema internazionale ha contribuito a far riemergere quei conflitti che erano stati congelati dal bipolarismo. La famosa “cortina di ferro” permetteva di individuare anche geograficamente la presenza dell'antagonista; crollata questa certezza, sono nate delle nuove minacce alla stabilità e alla sicurezza che risulta difficile percepire, poiché non vengono più rappresentate da nazioni, ma da gruppi etnici o religiosi. Viene quindi a crearsi il concetto di minaccia transnazionale, dal momento che un confine geografico non basta per poter individuare le basi militari o logistiche. Tutto ciò ha portato ad una rielaborazione del ruolo del militare, che si è trovato da un lato ad affrontare un nemico impercettibile, dall'altro a dover ampliare la gamma dei servizi offerti, che ormai non si basano semplicemente sull'uso della forza.

Possiamo asserire che sono in atto delle nuove forme di guerra, che spesso hanno come vittime principali i civili, ma non come in precedenza per il controllo delle risorse, bensì per il consolidamento e la diffusione di ideologie e religioni. Questo ha reso molto difficile la risposta da parte delle organizzazioni internazionali a queste minacce, che spesso si celano dietro varie regioni di diverse nazioni. La vecchia strategia di contro-insurrezione si è rivelata fallimentare nei recenti conflitti in Iraq e in Afghanistan, rendendo indispensabile l'individuazione di un nuovo approccio che prevedesse l'isolamento di tali minacce, mediante una maggiore cooperazione con la società civile. L'organizzazione internazionale per eccellenza che da sempre si distingue per la sua peculiarità di mantenimento della pace, è l'Organizzazione delle Nazioni Unite che, nonostante i buoni propositi, non sempre è riuscita a raggiungere il suo fine. Tale incongruenza è dovuta alla vocazione dei membri permanenti componenti il Consiglio di sicurezza di utilizzo del potere di veto, utile ad arginare un'eventuale azione militare. Risulta anche impensabile che questi Paesi rinuncino nel prossimo futuro a tale strumento.

Sul finire degli anni 90 è stata pertanto necessaria un'autovalutazione e una revisione delle attività dell'organizzazione, evidenziando la necessità di potenziare le prestazioni di elevato valore nel condurre operazioni di peacekeeping; ossia il tempestivo dispiegamento di missioni di pace, le quali oltre a svolgere vere e proprie azioni tecniche come la demilitarizzazione del territorio o la prevenzione di nuovi attacchi e ricadute nel conflitto, azioni di controllo e implementazione del cessate il fuoco. Da questa veste ne derivano e s'inquadrano una serie di operazioni, tra le quali le operazioni di prima generazione, cioè con portata limitata, poste in essere nel periodo della guerra fredda, caratterizzate dall'impossibilità di rendere operativo il sistema di sicurezza comune previsto dal capitolo settimo della Carta delle Nazioni Unite, successivamente si è passati alle operazioni di peacekeeping di seconda generazione, ovvero missioni militari multidimensionali in cui il ruolo strettamente militare si è affievolito a favore di un maggiore ruolo sociale e civile. Ciò rimanda al concetto di sicurezza inteso non limitandosi in modo esclusivo all'ordine pubblico e allo stato di assenza di guerra, bensì comprendendo la sicurezza della popolazione, in tutte le sue accezioni, con particolare riferimento alla difesa dei diritti umani e al favoreggiamento dello sviluppo umano. Scaturendo da ciò che la componente militare e tutte le attività da essa svolte non potevano essere disgiunte dalla componente sociale. L'interrelazione tra le due è tutt'oggi *condicio sine qua* per la buona riuscita dell'intervento, ed è per questo che le sopracitate operazioni fanno parte di un approccio complesso e articolato che racchiude diverse azioni, quali *conflict prevention*, *peacemaking*, *peace enforcement* e *peacebuilding*, costituendo l'eterogenea architettura delle operazioni di pace. Grazie al consenso delle parti in conflitto e guidati dal principio dell'imparzialità e della difesa dei diritti umani, si è ricorso alla possibilità di avvalersi dell'uso all'uso della forza per ragioni difensive, in situazioni di minaccia della sicurezza internazionale.

Tali accadimenti richiedono risposte efficaci e condivise da parte dei soggetti internazionali. Soprattutto considerando i grandi cambiamenti che abbiamo osservato in questi anni, in primis le primavere arabe che hanno animato Egitto, Libia e Tunisia, spesso cambiando anche il Governo e l'assetto istituzionale di questi Paesi. Annoverando tra questi gli accadimenti più recenti, tuttora imperversanti in Siria, in Mali e in Nigeria; senza tralasciare

le potenziali minacce provenienti dalla proliferazione nucleare, che trovano nella Corea del Nord e nell'Iran due tra le maggiori preoccupazioni.

Un altro punto fondamentale da sottolineare riguarda le nuove modalità di conduzione del conflitto, come la cyberwar; da un lato si sostiene che l'attacco cibernetico sia in grado di sublimare il ricorso agli strumenti più tradizionali delle forze armate, dall'altro si ritiene che questa sia l'ultima ed estrema minaccia che può prendere corpo ad opera di Paesi emergenti, contro coloro che posseggono una supremazia militare. Una nazione che non può permettersi di raggiungere degli obiettivi militari con le proprie forze, potrà cercare di aggirare il gap tecnologico con un salto generazionale, che gli permetterà di rimanere militarmente pericolosi. Storicamente Stati Uniti ed Israele sono stati i Paesi che hanno maggiormente fatto uso di strumenti militari cibernetici, ma ultimamente anche la Russia ha utilizzato questo sistema, per cercare di paralizzare le vie di comunicazione multimediali, prima dell'Estonia, poi della Georgia e attualmente dell'Ucraina.

Per arginare tutte queste minacce e garantire una maggiore stabilità è imperativo trovare una maggiore cooperazione fra le organizzazioni internazionali ed è necessario considerare non solo i rapporti interni alla Nato, ma anche il ruolo degli Stati membri dell'Unione Europea nel mantenimento della sicurezza internazionale. Infatti tra le finalità della Conferenza intergovernativa di Lisbona vi era quella dichiarata di accrescere il ruolo dell'UE nelle Organizzazioni Internazionali, prima tra tutte l'Onu. È questo un elemento positivo o un ulteriore fattore di frammentazione? Senza alcun dubbio implica che sia necessaria una maggiore sinergia tra la NATO e l'UE al fine di crescere più in efficienza che in forza e potenza, garantendo così un'efficace risposta alle crisi al fine di perseguire l'obiettivo comune, dal momento che con il nuovo concetto strategico della Nato, approvato a Lisbona, le velleità dell'associazione di essere di supporto agli Stati Uniti, anche al di fuori del terreno europeo, vengono troncate, al fine di far preservare il rapporto transatlantico. Urge pertanto un salto di qualità, una condivisione di obiettivi al fine di raggiungere una governance globale efficace che dia effettività al sistema di sicurezza collettiva e di mantenimento della pace

Dott.ssa Caterina Gallo

Staff AESI

“Desidero unirmi a quanti sono impegnati, in Italia e nel mondo, per affermare e garantire il primato della persona e della sua dignità su basi di libertà e di uguaglianza. I principi sanciti nella Dichiarazione sono stati progressivamente oggetto di numerose convenzioni internazionali, che non hanno dato vita ad un vasto patrimonio normativo. Tale processo evolutivo, particolarmente rilevante e fecondo in ambito europeo, ha rafforzato la consapevolezza della responsabilità internazionale per la tutela dei diritti umani e della necessità di prevedere adeguati sistemi di verifica da parte degli stati. Ma, ciò nonostante, dobbiamo purtroppo constatare il profondo divario che ancora oggi separa le enunciazioni dei diritti dal loro effettivo esercizio. Mentre in tante parti del mondo antiche violazioni non sono scomparse, la tutela dei diritti deve infatti affrontare nuove minacce legate al terrorismo, alla tutela ambientale ed ai cambiamenti climatici, alle lesioni della privacy, all’impatto delle crisi economiche sulle condizioni di vita dei singoli e della collettività”(Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano).

In data 25 Febbraio presso Il Centro Alti Studi per la Difesa a Roma si è svolto il Seminario “Impegno alla pace e alla sicurezza internazionale: ruolo dell’UE con ONU e NATO”, organizzato dal Prof. Massimo Maria Caneva Presidente dell’Associazione Europea di Studi Internazionali (AESI) con il patrocinio del Parlamento Europeo Ufficio d’informazione in Italia, Commissione europea Rappresentanza in Italia, Ministero degli Affari Esteri - Istituto Diplomatico.

La decisione del comitato scientifico AESI di inneggiare e di intavolare un siffatto argomento di portata globale contornato da un ambiente di incisiva peculiarità e arricchito da prestigiose personalità istituzionali del mondo accademico, militare, civile e culturale ha enfatizzato in modo persuasivo e costruttivo l’*escalation* di aspetti strutturali di forme e meccanismi efficaci al controllo dell’ordine pubblico internazionale mediante i quali affrontare le crisi e le tensioni internazionali. D’altronde, come sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, che incoraggia al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la finalità principale dell’Organizzazione è “ *salvare le future generazioni dal flagello della guerra*” (Preambolo) e

là dove, all'art. 1, si dichiara che le Nazioni Unite intendono “*Mantenere la pace e la sicurezza internazionale ed a questo fine intendono: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o altre violazioni della pace e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace*”.

Il tavolo delle discussioni è stato volontariamente indirizzato nell'analizzare la sicurezza internazionale, pedina di un precario e mutevole quadro geopolitico, nel cui contesto internazionale si confrontano inquiete pulsioni della società globale e di incerte reazioni ontologicamente scardinate nello scacchiere internazionale. Oscurati da una precaria realtà consuetudinaria che fa da *pendant* tra una *soft policies* (orientata al dialogo) *versus* un *hard policies* (legittimo uso della forza) la “*variabile costante*” non può che essere rappresentata da una esponenziale *guerra asimmetrica*. L'identificazione delle minacce di sicurezza e minacce di natura militare rientrante nella tradizione realista delle Relazioni Internazionali e nella cultura della sicurezza nazionale, postulano ad una rimodellazione - riformulazione del contesto internazionale. Pertanto, esacerbata da siffatta destabilizzante tendenza, compito delle Relazioni internazionali sarà prevalentemente indirizzata nell'occuparsi del fenomeno della guerra, dell'intransigente elevata tensione internazionale provocata dalla guerra fredda e di una generale accettazione del paradigma realista che hanno contribuito alla creazione di un contesto politico semplificato, nel cui ambito gli studi sulla sicurezza si sono identificati in relazione alla minaccia, all'uso e al controllo della forza militare.

Ne consegue che, consapevoli di tali tratti distintivi comuni della dottrina internazionalistica, il *trend* poc'anzi esposto, consolidatosi negli anni Novanta, è orientato nell'interpretare e gestire la frammentaria e diffusa conflittualità odierna, mediante la formulazione di condivisibili anticipazioni di possibili scenari e scelte future da compiere. Ciò richiederà l'applicazione di un “*iter ostruzionistico*” del *corpus legislativo* ancorato ad un costruttivo dialogo per l'elaborazione di nuovi “paradigmi/modelli” di gestione, indispensabili per il mantenimento della sicurezza nel nuovo ordine globale, condannando rudi sostenitori orientati a un servile uso della forza.

Su tali premesse, scardinando l'indispensabile presentazione generale del simposio in esame, emeriti esperti del settore hanno manifestato e proiettato il loro ambizioso *encourage* in direzione di una imprescindibile indissolubilità di *partnership* strategica tra NATO e Unione Europea. In particolare, con riferimento alla NATO (Trattato dell'Atlantico del Nord 1949), si è cercato di mettere a fuoco quali siano i processi che le hanno permesso di rimanere attore centrale nella politica internazionale. Quale pilastro fondamentale su cui si regge l'alleanza e che impegna gli Stati membri a consultarsi, cooperare e prestarsi reciproca assistenza militare in caso di attacco contro uno o più di essi. All'interno della NATO si discute da tempo di altre minacce emergenti, come la proliferazione delle armi di distruzione di massa e degli arsenali missilistici, nonché del terrorismo cibernetico. Di fatto ciò che caratterizza l'attività della NATO sono le missioni di mantenimento della pace e gestione della crisi. Gli obiettivi di queste missioni sono vari: dalla prevenzione dei conflitti al sostegno, alla necessaria ed indispensabile stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto, dagli interventi umanitari a quelli per far fronte alle emergenze civili. Nel Trattato NATO ci sono numerosi richiami al ruolo e alle responsabilità del Consiglio di sicurezza dell'ONU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma l'alleanza ha preferito scindere le proprie funzioni e le proprie libertà d'azione con le decisioni del Cds. L'ambizione dichiarata dalla NATO è di realizzare il cosiddetto "*comprehensive approach*": strategie d'intervento che integrino la dimensione militare e quella civile, compresa la ricostruzione economica e istituzionale (*institution-building*). Nel fare ciò, dovrà riuscire a rafforzare i legami istituzionali ed operativi innanzitutto con l'Unione Europea, ma anche con l'ONU, con l'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (OCSE) e con le altre organizzazioni che intervengono nelle situazioni di crisi. Sebbene l'Europa sia particolarmente carente di capacità di attacco, comando, controllo, trasporto strategico, *intelligence*; la sbilanciata partnership NATO-Unione Europea è poi influenzata dalla divergenza delle culture politico-strategiche tra gli Stati Uniti e gli alleati europei. Se gli Stati Uniti valorizzano la sfera politico-militare, l'Europa tende a privilegiare le questioni economiche; se gli americani ritengono prioritario l'uso della *hard security* e delle guerre di intervento, gli europei preferiscono avvalersi di misure di *soft security* ovvero della diplomazia, degli aiuti economici e delle missioni di pace.

Pertanto, esaminando le prospettive fin qui delineate, risulta di estrema rilevanza indietreggiare dinanzi a posizioni autarchiche e isolazioniste caratterizzate da blocchi di Stati concorrenti e blocchi di Stati diretti l'uno contro l'altro. Volendo individuare delle linee evolutive che approdano ad un pervasivo “*cosmopolitismo*”, il cosiddetto “*diritto cosmopolitico*” che pone le basi per la creazione e fondazione di un sistema internazionale della sicurezza, garante di un sostegno effettivo della pace comune e dello sviluppo armonioso dei rapporti internazionali. Di una pace mondiale che può essere garantita dal diritto e può essere mantenuta grazie al diritto (*peace through law*) o anche la condizione di una guerra giusta indipendentemente da qualsiasi urgenza di legittima difesa (*peace through war*). Una tesi detta di “*domestic analogy*” che individua il suo nucleo di origine nel “*pacifismo giuridico*” o “*pacifismo istituzionale*” condivisa da molti filosofi del diritto e/o della politica come Habermas, Bobbio, Ferrajoli, Falk. Una siffatta prospettiva che ci rimanda ad un progetto di “*ideal issue*” che auspica il risveglio di un orizzonte internazionale imperniato sul valore universale dei diritti umani, i cui valori sottesi sono quelli della pace e della democrazia “*Il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo*” (*Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* 10 dicembre 1948). Ed è univoca l'affermazione del principio del mantenimento della pace, là dove l'art. 28 afferma che “*Ognuno ha il diritto ad un ordine sociale ed internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati*”. Travalicando quel confine del ripudio alla guerra, quale elemento essenziale per un risveglio di un forte senso di solidarietà e appartenenza alla comunità internazionale, superandone le divergenze interne, i particolarismi, la corruzione e la decomposizione civile; e poter finalmente creare una cultura globale di pace. Realizzare l'ideale di una *civiltà dialogica* capace di promuovere la comprensione reciproca attraverso il dialogo e fare brillare la dignità umana di tutte le persone, perno su cui è stato focalizzato il presente seminario, emblema culturale della promozione dei diritti dell'uomo, che caratterizza da sempre l'Associazione europea di Studi Internazionali (AESI).

Dott. Aldo Marino

Stager AESI

Il mio intervento riflette sulla situazione della politica di difesa e sicurezza europea, e funge da tramite fra il secondo seminario nel quale si è parlato della politica estera dell'unione, e quello dove si è invece analizzata la cooperazione dell'unione europea con i partner chiave come NATO e nazioni unite per un maggiore impegno verso la pace e la sicurezza internazionale.

I nostri relatori, in particolare il Generale Camporini, hanno analizzato l'aspetto economico della difesa europea, sottolineando come la mancata costruzione di un mercato unico europeo per il settore difesa e sicurezza, un ambito ancora oggi considerato da molti troppo delicato e in qualche modo legato a logiche nazionali, stia oramai mostrando tutti i propri limiti e sia penalizzante tanto dal punto di vista economico come da quello strategico.

Inoltre, durante gli ultimi anni complice la crisi economica, i governi europei, chi più chi meno, hanno proceduto a tagli significativi nel settore difesa, perché considerato un ambito dove poter intervenire duramente senza successivamente incappare in ricadute elettorali. La spesa europea complessiva in sicurezza e difesa è scesa di 60 miliardi di euro e si ha avuto un calo del 14% degli investimenti in ricerca e sviluppo sempre per quanto riguarda questo settore.

L'auspicio dell'AESI e degli stessi relatori è che sia a partire proprio da questi tagli e dalla presa di coscienza che una non-Europa della difesa possa solo aumentare i costi, che i governi europei procedano quanto prima verso la costruzione di un mercato unico o quantomeno verso una più stretta cooperazione e collaborazione, abbandonando storiche resistenze per non restare indietro dal punto di vista tecnologico rispetto ad altri competitors.

Come si può procedere? Cito solo uni dei modi che i relatori hanno più volte sottolineato, ossia colmare il vuoto lasciato dall'assenza di standard europei e di un sistema di certificazioni comuni. Qualora si procedesse a un settaggio degli stessi, il mercato sarebbe più

efficiente e più integrato perché si abbasserebbero i costi e il tempo di sviluppo, si aumenterebbe il ruolo delle PMI nella catena di approvvigionamento, con ricadute importanti per il nostro Paese, si aumenterebbe l'interoperabilità con le strutture Nato e non si sprecherebbero le poche risorse ormai a disposizione con inutili duplicazioni.

Si sta tuttavia faticosamente procedendo in questa direzione e il 2013 è stato un anno importante per la difesa europea, grazie al consiglio europeo del quale abbiamo più volte parlato durante i seminari, svoltosi a Bruxelles il 19/20 dicembre 2013, che per la prima volta si è occupato di difesa dalla ratifica del trattato di Lisbona. Tre sono state le conclusioni fuoriuscite dal consiglio: Aumentare l'efficacia e la visibilità e l'impatto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Rafforzare l'industria europea della difesa. Migliorare e quindi potenziare lo sviluppo delle capacità europee. Se sui primi due punti il consenso è stato pressoché unanime, le divisioni politiche più significative non hanno tardato a manifestarsi sul tema delle capacità europee, ossia la 3° priorità. Specialmente la Gran Bretagna ha posto un freno alle ambizioni di altri Paesi, perché la posizione di Cameron verte più su una maggiore cooperazione con la nato, non a caso è stato lo stesso primo ministro inglese a invitare per una riunione preparatoria del consiglio il segretario generale dell'alleanza atlantica Rasmussen, quasi a sottolineare come la difesa europea debba essere delegata alla nato o comunque a ribadire l'importanza dell'organizzazione. Alcuni accordi sono cmq stati trovati sui Droni, sulla Cybersecurity e per quanto riguarda la comunicazione satellitare. In conclusione, non vi è quindi ancora oggi una visione comune sul futuro della politica di difesa europea, ma d'altro canto sarebbe difficile immaginare un'unità d'intenti per la difesa e la sicurezza, quando l'Europa si trova spesso divisa persino sulla politica estera: la politica di difesa e la conseguente integrazione militare, infatti, dovrebbe essere per logica una conseguenza delle scelte, degli obiettivi e delle strategie da adottare nella politica estera dell'Unione. La politica di difesa europea è quindi un processo in divenire, il 2013 è stato sicuramente un anno importante, ma per avere un quadro più completo non ci si può attenere a quello che il Consiglio scrive in due pagine di relazione, ma piuttosto aspettare e vedere quanto di ciò viene messo in atto nei mesi e negli anni successivi.

IV CAPITOLO
***“POLITICHE EUROPEE PER LO SVILUPPO
A FAVORE DEI GIOVANI”***



11 Marzo 2014 - SALA DELLE BANDIERE ore 16.00
PARLAMENTO EUROPEO

Coordinatore : Amb. Gianfranco Varvesi – Comitato Scientifico AESI

Relatori: Amb. Luigi Mattiolo - Direttore Generale Unione Europea Ministero Affari Esteri

Dott. Alessandro Giordani – Capo Settore Comunicazione

Rappresentanza Commissione Europea in Italia

Prof. Giovanni Somogyi – Comitato Scientifico AESI

Modera: Dott. Tomasz Koguc – Direzione AESI



Amb. Gianfranco Varvesi

Comitato Scientifico AESI

La disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli seriamente preoccupanti, sia per l'attuale quadro sociale, sia per le prospettive nel lungo termine. Partiamo dall'esigenza di avvicinare la sostenibilità economica con quella sociale. L'alto tasso di disoccupazione in Europa costa circa 155 miliardi di euro l'anno, cifra che espressa in altri termini comporta la perdita di oltre un punto di PIL ogni anno. In Italia la disoccupazione è pari al 12,7% e comporta quindi una perdita di quasi due punti di PIL all'anno. In altri termini la crisi economica causa la disoccupazione, ma questa a sua volta alimenta la crisi. Ci troviamo a dover spezzare un pernicioso circolo vizioso, una spirale che è socialmente e politicamente pericolosa.

Da un punto di vista prettamente politico ci possiamo porre il quesito sull'esistenza o meno di un rapporto fra democrazia e recessione (disoccupazione, inflazione o deflazione). In altri termini, può un sistema sociale resistere senza una continua crescita, anche se moderata? Per rispondere possiamo in primo luogo constatare che le democrazie offrono un'elasticità che consente il superamento della crisi: quella del 1929 negli Stati Uniti lo ha dimostrato, e più recentemente la Grecia lo ha confermato, fra traumatiche proteste, scioperi e contestazioni. Il sistema è stato messo a dura prova.

Queste considerazioni sono preliminari ai fattori puramente economici, ma non devono essere ignorate dalla dirigenza politica di ogni Stato e, nel caso dell'Unione Europea, dalle più autorevoli strutture comunitarie, Commissione e Parlamento Europeo, e dai vertici dei Capi di Stato e di Governo, personalità politiche che aggiungono, alla loro responsabilità verso i singoli Stati membri che presiedono, anche quella collegiale del governo dell'Europa

comunitaria. La “governance” europea è ancora in una fase di evoluzione con gli inconvenienti che ciò comporta e pertanto non possiamo chiedere alle istituzioni comunitarie di agire su certi temi se su di essi pendono specifici veti nazionali.

Da un punto di vista strettamente economico, si può osservare che la crisi che ha colpito l’Unione Europea è stata particolarmente violenta in quegli Stati comunitari che avevano già un’economia fragile. Mi limito al caso dell’Italia con il suo debito pubblico così alto. La generazione precedente ha lasciato un disastroso buco di bilancio, difficile da sanare e con riflessi che colpiscono i giovani che oggi si affacciano al mondo del lavoro. La disoccupazione giovanile (cioè sotto i 25 anni) ha raggiunto in Italia il triste record del 42,7%. Ora è inevitabile che i debiti contratti in passato debbano essere saldati al più presto. Questo è un principio basilare, del resto da tutti sottoscritto nel Trattato di Maastricht, che enuncia le due semplici regole: non superare il 3% del rapporto deficit/PIL e il 60% del rapporto debito totale/PIL. Non averlo rispettato prima, comporta ora la necessità di rimettere i conti in ordine e, sul piano politico, quella perdita di credibilità che alimenta l’austerità.

Sul piano nazionale occorre prendere drastiche misure: tagliare gli sprechi e le spese non produttive, tagliare quindi le tasse. Così facendo si consente alle risorse finanziarie esistenti di essere impiegate in attività produttive e di superare la crisi. Finora questo semplice programma si è scontrato con interessi precostituiti e corporativi che hanno bloccato i tentativi di attuare le riforme.

Per evitare la dura ricetta delle riforme vi è chi ha invocato la fine dell’euro, la qual cosa avrebbe determinato uno sconvolgimento economico-finanziario di dimensioni globali: il Paese andrebbe in bancarotta (con un’inflazione a due cifre) e che sarebbe politicamente screditato per i prossimi lustri. Ed è superficiale pensare che recuperare la possibilità di battere moneta sarebbe un vantaggio. Oppure chi predica l’uscita dell’Italia dall’Unione Europea. A parte gli inconvenienti economici, è quasi superfluo sottolineare che si tratta di proposte contro il diritto internazionale “pacta sunt servanda” e non in linea con la Costituzione italiana, che recita all’Art. 10 “L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.” E al successivo articolo 11 “L’Italia...consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le

organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.” Infine l’articolo 75 della Costituzione stabilisce che “Non è ammesso il *referendum* per le leggi ... di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”.

E l’altra “trovata”, quella di scaricare sull’intero sistema europeo gli oneri dei nostri debiti, cioè la mutualizzazione del debito pubblico con l’emissione di eurobond. Da Esopo a La Fontaine la morale è sempre la stessa: la laboriosa formica, alla spensierata cicala, ha detto di ballare, visto che durante l’estate non ha saputo fare altro che cantare. Bini Smaghi, nel suo recente libro “ 33 False verità sull’Europa” rileva che l’Italia ha chiesto la mutualizzazione del suo debito, non solo senza volersi sottoporre a vincoli più stringenti di finanza pubblica, ma al contrario, cercando di rimettere in discussione gli accordi già presi, come il Fiscal Compact. Perché mai Paesi virtuosi dovrebbero pagare i nostri debiti, per di più senza adeguate condizionalità in merito a vincoli dell’emissione? Per ristabilire un rapporto su basi di pari dignità occorre dimostrare di rispettare i patti e – quindi – di essere credibili. La strada è per noi in salita, e non solo sul piano economico-finanziaria, avendo ben 114 procedure di infrazione alle regole comunitarie che noi stessi abbiamo contribuito a porre in essere e che non rispettiamo. Se abbiamo la maglia nera dobbiamo impegnarci, attivarci, rimboccarci le maniche! Siamo arrivati al punto in cui la formula “ce lo chiede l’Europa” più che stigmatizzare la severità del sistema comunitario, nasconde la debolezza della classe dirigente nazionale. Più che pretesti e palliativi, dobbiamo con onestà guardare negli occhi i giovani disoccupati e agire seriamente per non lasciare loro un’eredità altamente passiva. Non esiste in questo caso l’eredità con beneficio di inventario!

Ciò premesso, nel riconoscere gli errori italiani del passato e nel prendere coscienza di quanto occorre fare con tempestività per correggerli, è necessario con altrettanta chiarezza adoperarsi per cambiamenti nell’eurozona e rivedere la politica di austerità, che soffoca i germogli della ripresa. Sono necessarie una vera unione bancaria, un’assicurazione unica per i depositi dei risparmiatori, una vigilanza europea, un’unione fiscale. Il sistema attuale è incompiuto. Le regole attuali penalizzano la politica industriale, il mercato unico non può funzionare se i costi di produzione sono così diversi (energia, fisco, costo del lavoro e del denaro, rigidità salariale e di mobilità). L’austerità è un rimedio medievale che pretende di curare tutte le malattie, ma con il salasso il malato muore dissanguato.

Dal canto loro e nei loro limiti, i competenti organismi comunitari, Commissione e Banca Centrale Europea, stanno offrendo comunque una preziosa collaborazione attraverso un'azione di monitoraggio. Un contributo è offerto da Eurostat, attraverso i suoi rilevamenti, che nella loro obiettività, offrono un quadro della situazione e uno stimolo. Gli esperti della Commissione e della BCE denunciano che il principale problema, rispetto agli altri partner comunitari, del nostro mercato del lavoro è rappresentato dalla mancanza di riforme strutturali. Quest'ultima è un'espressione molto vasta che comprende la rigidità nelle relazioni industriali, ma anche la debole lotta all'evasione fiscale e alla corruzione e, non ultime, le viscosità che si frappongono ad un corretto rapporto fra cittadini e pubblica amministrazione.

Giuste le diagnosi, ma non sempre e non tutte sono corrette le terapie imposte dall'U.E. e da alcune capitali europee.

Va ricordato che l'occupazione è materia di competenza dei singoli Paesi, come il sistema di protezione sociale, gli investimenti in ricerca e sviluppo, l'istruzione, pubblica amministrazione e giustizia e la politica fiscale. Alcuni Stati membri non vogliono cedere la loro sovranità su questi temi, ma non è coerente accettare la moneta unica e negare una politica fiscale e una politica sociale comune. Con specifico riferimento ai problemi dell'occupazione, non si può non domandarsi perché vi possa essere una certa tolleranza se si supera il limite del 3% in caso di investimenti strutturali e negare tale facoltà per gli investimenti in capitale umano. Queste rigidità del sistema sono, in un certo senso, compensate dai progetti tesi a favorire la formazione culturale lanciati dalla Commissione per i giovani. Erasmus è certamente l'iniziativa più incisiva creata finora. E' la proiezione più costruttiva sul piano culturale e sociale della libera circolazione dei cittadini e delle idee prevista dai trattati: poter viaggiare liberamente in Europa senza frontiere e, soprattutto, senza pregiudizi nazionalistici. E' un'impostazione speculare, in quanto intergovernativa e non comunitaria, quella dell'Istituto Universitario Europeo in Firenze ove, vinta una borsa di studio, un ricercatore può conseguire il suo Dottorato di Ricerca, provenendo da sistemi universitari differenti, imparando nuovi metodi di ricerca e costruendo sinergie accademiche e scientifiche. In queste circostanze vorrei sottolineare che la crescita può essere realizzata attraverso la ricerca e l'innovazione, più che attraverso lo stimolo della domanda.

Vorrei anche ricordare la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani. Un documento che contiene un'analisi dell'attuale situazione:

“Investendo ora nel capitale umano dei giovani europei si otterranno vantaggi a lungo termine e si contribuirà ad una crescita economica sostenibile ed inclusiva. L'Unione sarà in grado di cogliere tutti i vantaggi di una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL.” Il documento prosegue formulando precise raccomandazioni agli Stati membri in materia di formazione e di strategie sociali. “garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale («garanzia per i giovani»)”.

Altri sono i programmi per favorire la preparazione dei giovani predisposti dall'Unione. Tutti hanno in comune un punto fondamentale. In un mondo così globalizzato e competitivo i giovani devono impegnarsi per raggiungere livelli di eccellenza. Tutte le libertà garantite dall'U.E., come la possibilità di studiare e di lavorare in un Paese comunitario, sono delle opportunità per chi sa acquisire le necessarie competenze.

La sfida si articola, in conclusione, sui tre protagonisti. I primi due (Stato nazionale e Unione Europea) devono agire in maniera coordinata e sinergica, per costruire quel contesto in cui il giovane possa sviluppare, con buona volontà e determinazione, tutte le sue potenzialità.

Ecco allora che si delinea una visione più costruttiva, ognuno adempiendo ai propri compiti con serietà e buon senso. L'Unione Europea collabora per sanare le economie in crisi, gli Stati nazionali attuano le necessarie riforme o, a seconda dei casi, convengono sull'opportunità di modificare certe rigidità, e ciò nell'interesse di ciascuno e di tutti i partner comunitari. Dal canto loro i giovani affrontano con un forte impegno e con un approccio più moderno la loro preparazione professionale e il mondo del lavoro.



Amb. Roberto Nigido

Presidente Circolo Studi Diplomatici

Comitato Scientifico AESI

Non entrerò nelle politiche specifiche dell'Unione Europea in favore dei giovani: lo faranno con molta più competenza gli oratori che interverranno successivamente nel corso del Seminario. Vorrei però spendere due parole in merito al programma "Erasmus".

Il programma prende giustamente il nome da uno dei personaggi più affascinanti e significativi della storia europea. Erasmo da Rotterdam è considerato giustamente il simbolo dello spirito europeo per le qualità che lo distinguevano: rispetto per il pensiero e la cultura degli altri, tolleranza, equilibrio, moderazione, coscienza del passato e fiducia nel futuro, capacità di dialogo tra visioni diverse: tra fede e laicismo, tra cattolicesimo e protestantesimo.

Il programma Erasmus ha rappresentato una straordinaria rivoluzione di successo per i giovani europei (poter studiare negli altri Paesi senza uscire dal piano di studi nazionale, con il sostegno finanziario europeo), nell'ambito dell'altra grande rivoluzione generata dalla libera circolazione dei cittadini prevista dai trattati: poter viaggiare liberamente in Europa senza frontiere. Un sogno inconcepibile quando chi vi parla aveva la vostra età. Questa è l'Europa: libertà, assicurata dal diritto. E questo è il motivo per il quale tanti Paesi hanno chiesto e chiedono ancora di farne parte.

Vorrei ora soffermarmi su quelle politiche, o meglio, su quelle regole di base che Unione Europea e Stati membri devono affermare e far rispettare affinché i giovani possano vivere in libertà, prosperità e sicurezza in un mondo che diventa sempre più competitivo. La prima di queste regole è di non lasciare conti da pagare alle future generazioni. Il che significa che

ogni Stato deve tenere i conti a posto, come ogni famiglia che si rispetti, e che, se ha fatto debiti in passato, deve saldarli al più presto. Questo è il messaggio contenuto nel Trattato di Maastricht, quando enuncia le due semplici regole: non superare il 3% del rapporto deficit/PIL e il 60% del rapporto debito totale/PIL.

Si tratta di limiti a lungo negoziati a Maastricht dai massimi responsabili delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri, e che sono stati ritenuti adeguati per gestire un debito sostenibile. Perché, se ci si allontana da questi limiti, si rischia di cadere in una spirale pericolosa. Mi spiegherò in termini semplici, perché non sono un economista, ma spero efficaci, perché ritengo di essere un diplomatico professionista.

Nel mondo esiste ormai una massa sempre più rilevante di risparmio in eccesso rispetto agli impieghi disponibili per la produzione di beni e servizi. Mancando la possibilità di investire nell'economia reale, i gestori di questi risparmi cercano impieghi remunerativi nell'economia finanziaria, in particolare nel mercato dei titoli di stato. Si tratta di una massa enorme di capitali che si muove cercando gli impieghi più redditizi, ma anche più sicuri, e che fugge da quegli stati la cui esposizione debitoria e squilibri economici ne mettano in dubbio la capacità di ripagare il debito. Accanto a questo tipo d'impiego, che definirei sano e fisiologico, vi è anche quello a carattere speculativo, che è capace, almeno nel breve termine, di determinare una crisi indipendentemente dalla solidità di un Paese o di una moneta, soprattutto se l'effetto è moltiplicato dall'utilizzo delle transazioni allo scoperto, dei derivati e di tutte le altre forme di gioco d'azzardo purtroppo ancora permesse sui mercati finanziari. A mio giudizio, questo è il tentativo che è stato fatto dai grandi speculatori internazionali tra il 2010 e il 2012, per far cadere l'EURO, e che è fallito grazie all'intervento della Banca Centrale Europea, fortunatamente allora e tuttora in buone mani.

Se persino l'EURO è stato a rischio, l'Italia avrebbe dovuto dichiarare da tempo default, se non ci fosse stato l'EURO e l'intervento della BCE. Dato l'ammontare del nostro debito, l'Italia continua comunque a essere a rischio di default, se non continuerà ad applicare con diligenza le regole di sana gestione del bilancio, che l'Europa ci raccomanda da molti anni e che ora ci impone, con il consenso di quella parte d'italiani, per il momento maggioritaria, che si è resa conto degli effetti perversi dell'indebitamento. Vi domanderete: come si è formato uno stock di debito così impressionante, che è passato dal 60% del Pil nel 1980 al

120% nel 1990, e che ora è ulteriormente lievitato, a causa della crisi economica, al 130%? La domanda va posta ai governi, ai parlamenti, alle forze politiche responsabili della politica di bilancio del nostro Paese negli anni '80, anni che pure sono ricordati come contraddistinti da apparente prosperità: era prosperità vera, o prosperità drogata dalla pioggia di denaro pubblico che l'indebitamento rendeva possibile?

A questo punto permettetemi di rivolgere le seguenti considerazioni a quella parte d'italiani che non si sono ravveduti e che pensano che si starebbe meglio senza l'EURO, senza le discipline che la moneta unica comporta e, ancora meglio, senza l'Europa: insomma senza quegli insopportabili tutori stranieri che ci tolgono la libertà di continuare a indebitarci. Chi vi parla, l'esperienza l'ha vissuta sul campo, in Argentina e ve lo può raccontare in estrema sintesi così. Il default di un Paese troppo indebitato diviene inevitabile quando la definitiva perdita di credibilità determina la fuga finale dei capitali speculativi in mano a investitori esteri (e di quelli nazionali ben informati di quello che sta per accadere). I piccoli risparmiatori nazionali e esteri rimangono con carta straccia in mano: i risparmi di una vita sono bruciati. La moneta nazionale si svaluta di giorno in giorno e l'inflazione è inarrestabile, mentre i salari rimangono fermi. La maggior parte della popolazione passa da un benessere relativo a livelli drammatici di povertà.

Un Paese, come l'Argentina, dotato di grandi risorse naturali, esportabili verso mercati, soprattutto asiatici, che ne sono affamati, ha la possibilità, in dieci anni di sane politiche economiche e di bilancio, di tornare ai livelli di benessere precedenti alla crisi. Ma l'Italia non dispone di quelle risorse naturali. E non illudiamoci che la svalutazione del cambio, mentre certamente renderebbe molto più care le materie prime importate di cui ha bisogno la nostra industria, ci consentirebbe di moltiplicare le nostre esportazioni: certamente non verso l'Europa; i nostri partner non lo permetterebbero.

E comunque nemmeno l'Argentina ce la sta facendo, nonostante le straordinarie risorse naturali di cui dispone. Ma, l'analisi di questo caso ci porterebbe fuori tema.

Se non si può sfuggire oggi alle politiche di rigore e se le ricette keynesiane non sono applicabili nella presente situazione, dato che aumenterebbero l'indebitamento, come si può stimolare la crescita, anche per contribuire alla riduzione del rapporto debito/PIL?

In questa materia, sul piano nazionale non esistono ricette magiche, come ci hanno fatto constatare i governi italiani da Monti in poi. Per stimolare la crescita, occorre tagliare le tasse, che frenano investimenti e consumi; e per tagliare le tasse, occorre tagliare le spese, a cominciare da quelle inutili o poco produttive, dagli sprechi, dalle duplicazioni, dalle inefficienze; senza intaccare i servizi pubblici essenziali. Non è facile, dati gli interessi corporativi che il taglio della spesa viene a toccare, come hanno confermato per esempio i tentativi di ridurre le cosiddette spese per la politica. Al riguardo suggerisco di andare a rileggere i risultati della “spending review” promossa negli anni 2007-2008 dall’allora Ministro dell’Economia e delle Finanze Tommaso Padoa Schioppa. Quest’azione di riduzione intelligente delle spese, senza contraddizioni sul fronte della riduzione delle tasse, è non solo necessaria ma anche possibile: i governi italiani stanno cercando di perseguirla negli ultimi anni, se pur con alterna coerenza.

Ma è sul piano delle politiche europee che è possibile trovare soluzioni innovative, peraltro possibili in base ai trattati, che vanno proposte e sostenute a Bruxelles; e già si è cominciato a farlo. Scordiamoci innanzitutto iniziative fantasiose come gli “euro-bond”: il contribuente tedesco, olandese o svedese non accetterà mai di accollare ai propri figli il debito che gli italiani hanno deciso di accollare ai propri. Se è certamente necessario completare i Trattati affiancando all’unione monetaria l’unione economica (com’era nel disegno originale del Rapporto Delors), è anche vero che l’Unione Europea dispone già di alcuni strumenti per stimolare la crescita; e ha già cominciato a utilizzarli. Si tratta innanzitutto di orientare l’utilizzo dei fondi strutturali anche verso interventi in funzione anti-ciclica e di aumentarne l’ammontare attraverso la riduzione della spesa in altri settori (anche l’Unione Europea deve fare la sua “spending review”). Purtroppo, infatti, al momento dell’unificazione monetaria, non si sono creati strumenti europei specifici per contrastare i possibili shock asimmetrici che l’unificazione avrebbe potuto determinare all’interno dell’area EURO (come noi italiani abbiamo imparato dalla storia del nostro Paese dopo il 1861). Né se ne è ancora cominciato a parlare seriamente nelle discussioni avviate già nel 2012 con l’obiettivo di creare una vera Unione Economica e Monetaria.

In secondo luogo, occorre che la Banca Centrale Europea svolga la missione che il Trattato le ha affidato: assicurare la stabilità dei prezzi; e non lo sta facendo ancora, per le resistenze

soprattutto della Germania. Diversi Paesi dell'Eurozona sono in deflazione, come ha certificato anche l'OCSE. La BCE dovrebbe avviare in concreto le misure che aveva annunciato nel luglio 2012 e che avevano fermato la speculazione sull'EURO: si tratta delle "outright monetary transactions", il cui obiettivo era allora soprattutto quello di fermare la speculazione. Nell'attuale situazione, l'acquisto di titoli di stato sul mercato secondario avrebbe il duplice effetto di iniettare liquidità nel sistema stimolando gli investimenti, come hanno fatto con successo la Federal Reserve e la Banca Centrale del Giappone, e di ridurre i rendimenti dei titoli di stato, con immediato vantaggio per i bilanci degli Stati in questione. Ma per proporre e difendere con successo queste proposte, occorre essere credibili; e per essere credibili, occorre dimostrare di saper rispettare gli impegni presi.



Prof. Giovanni Somogyi
Comitato Scientifico AESI

Perchè l'Italia deve rimanere nell'area dell'euro.

Oramai da più parti si moltiplicano gli inviti e le esortazioni ad uscire dall'euro. Gli autori di questi appelli sembrano dare per scontato, per pacificamente acquisito, che l'Italia abbia commesso a suo tempo un grave errore nell'aderire alla moneta unica.

Invece, a mio avviso almeno, non è affatto così. L'adesione all'euro è stata una pagina importante della nostra storia ed oggi l'uscita dall'euro per il nostro Paese sarebbe una catastrofe, come cercheremo tra breve di dimostrare; ma vi è di più: credo che di fatto non sarebbe ormai possibile tale fuoruscita.

Immaginiamo, ad esempio, una famiglia che abbia stipulato un contratto di mutuo con una banca, espresso in euro. Se l'Italia uscisse dall'euro, che ne sarebbe di tale contratto? Se esso venisse trasformato, per volontà dei contraenti, in un contratto di dare ed avere in dollari, ad esempio, non ci sarebbe una gran differenza, e non succederebbe nulla di drammatico, come non succede nulla di drammatico se compro un fondo denominato in dollari, anziché in euro; salvo la circostanza che in futuro il dollaro potrebbe perdere di valore rispetto all'euro (o magari aumentare di valore; non dimentichiamo che stiamo parlando di segni monetari, la cui modifica di norma non determina conseguenze rilevanti; se ho dollari, e li cambio con franchi svizzeri, di regola non cambio di molto il mio benessere, o il mio malessere).

Naturalmente in un caso del genere si potrebbe pensare che l'Italia consenta ai suoi cittadini la modifica dei suoi contratti da euro ad altra unità monetaria; ma se uno dei contraenti non è cittadino italiano, che si fa? Si va alla Corte dell'Aja? Non dimentichiamo che ormai in Italia operano numerosissime banche, assicurazioni, imprese industriali e commerciali di nazionalità non italiana. Una fuoruscita dell'Italia dalla moneta unica darebbe quindi luogo a decenni di controversie giudiziarie il cui esito rimarrebbe incerto per molto tempo.

Vorrei ricordare che attualmente l'adesione di un qualunque Paese alla moneta unica (ricordo ad esempio il recente caso dell'Estonia, o quello imminente della Lettonia) avviene in base ad un accordo internazionale che regola le procedure di adesione. Ma, una cosa è entrare, altra è uscire. Non credo che sarebbe cosa semplice oggi ottenere per l'Italia l'assenso dei suoi partner a un abbandono unilaterale, secco, della sua moneta. Ma, per chiarire meglio il punto, facciamo un passo indietro.

Nessuno pensa oggi che gli americani possano uscire dal dollaro, o i giapponesi dallo yen, o gli svizzeri dal franco. Gli americani, infatti, col dollaro ci stanno benissimo, e così gli svizzeri col franco, ecc. Ma anche in Europa a uscire dall'euro credo ci pensino sul serio (fra coloro che pensano, beninteso, disponendo di un cervello vero e proprio, e che non si limitano solo a ripetere a pappagallo quello che hanno ascoltato in giro) in pochi: tra gli italiani solo bizzarri personaggi come Brunetta, o Grillo, o Casaleggio; tra i francesi, Marine Le Pen, che sarà anche una bella signora, ma non mi pare un gigante del pensiero e dell'azione (per evitare accuse di antifemminismo, dirò che una bella signora non è necessariamente scema, e mi risultano operanti molte belle signore intelligentissime, oltre naturalmente a molte signore parimenti intelligenti, ma alquanto bruttine).

Certo non ci pensano i tedeschi ad uscire dall'euro (anche lì naturalmente salvo qualche matto); ma infatti che cos'è l'euro, e perché è nato? Il punto è proprio questo: l'euro non è altro che un supermarco tedesco, e la sua creazione è servita, tra le altre cose, a consolidare l'egemonia germanica in Europa. Così come gli americani non ci pensano proprio a lasciare il dollaro, né ci pensano i giapponesi a lasciare lo yen, né gli svizzeri il franco, ecc. anche i tedeschi con quel marco potenziato che è l'euro ci stanno benissimo, e con loro ci stanno benissimo, e sono entrati a vele spiegate nella moneta unica quei Paesi che da sempre, o per meglio dire da decenni ormai, fanno blocco con la Germania, per una scelta irreversibile:

l'Austria, il Belgio, il Lussemburgo, i Paesi Bassi; così come ci stanno benissimo Finlandia, Estonia e (tra pochi giorni) Lettonia, Paesi che preferiscono di gran lunga l'egemonia tedesca a quella russa, la cui prospettiva per quei Paesi è sempre incombente. Per ragioni analoghe faranno ormai parte per sempre di Eurolandia la Slovenia (tuttora legata nel ricordo all'impero asburgico), e la Slovacchia. Qualunque cosa succeda, ormai, Germania, Austria, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Finlandia, Slovenia, Slovacchia, Estonia e Lettonia costituiscono, e per sempre, il blocco dell'euro, o del supermarco che dir si voglia. Non dimentichiamo poi che, dei Paesi appena citati, alcuni sono da sempre legati da cambi fissi, sopravvissuti anche al crollo del sistema di Bretton Woods, dopo il quale, infatti, si provvide subito a istituire l'accordo che fu chiamato allora il serpente monetario, per legare tra loro le monete dei Paesi che vi aderirono. L'idea che questi dieci Paesi possano uscire dall'euro è pura fantaeconomia.

A questi Paesi si aggiungono nell'adesione all'euro Francia, Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia, Cipro e Malta.

Questi ultimi otto Paesi per varie ragioni possono ritenersi non irreversibilmente o non indiscutibilmente legati alla moneta unica (anche se personalmente continuo a ritenere fermamente che nessuno di questi Paesi uscirà dall'euro, o ne verrà allontanato). Le ragioni sono diverse: la Francia, che in precedenza costituiva con la Germania il blocco di base dell'Europa, ora appare in qualche difficoltà, tanto è vero che anche in Francia sono comparse prese di posizione contrarie all'euro. Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna fanno fatica a mantenere l'aggancio all'euro: si tratta dei cosiddetti PIGS (in italiano, come è noto, porcelli), acronimo che per la gioia di noi italiani è stato di recente modificato in PIIGS, visto che fra i paesi in difficoltà ora ci siamo anche noi).

Ripeto però che, anche per le ragioni esposte, e che esporremo, a proposito dell'Italia, non penso proprio che vedremo in futuro fuoruscite dalla moneta unica. Ciò vale, beninteso, nei limiti di una ragionevole previsione; poi a questo mondo succede di tutto: chi si immaginava, anche pochi mesi prima della notte di Natale del 1991, che la bandiera rossa sarebbe stata ammainata sul Cremlino, a sancire la fine dell'Unione Sovietica? Ma, credo che ad esempio la Grecia, il Paese con le maggiori difficoltà di tenuta, dopo aver sopportato sacrifici paurosi, non voglia arrendersi. Non dimentichiamo che la costruzione europea è una delle più

importanti realizzazioni politiche della nostra epoca, e sotto alcuni aspetti ha del miracoloso. Non credo sia facile bloccarla. Non dimentichiamo che essa è nata dopo la spaventosa tragedia della seconda guerra mondiale, con i suoi milioni di morti, dopo il dilagare dei regimi fascisti, dopo l'orrenda vicenda dell'assassinio di milioni di ebrei, dopo i decenni di penosa sottomissione alla dittatura comunista di tanti sventurati Paesi europei, come la Romania, la Polonia, l'Ungheria. Abbandonare l'euro sarebbe per i popoli europei una tragica sconfitta, che viene invece vista come una felice evenienza solo da quei bizzarri personaggi di cui abbiamo parlato prima.

Ma a parte queste considerazioni, per tornare ad un discorso più propriamente tecnico, possiamo ben dire che l'abbandono dell'euro presenterebbe aspetti economici del tutto negativi: per dimostrarlo possiamo limitarci ad un discorso relativo alla sola Italia; ma come vedremo il ragionamento potrà essere facilmente esteso anche agli altri Paesi. Il modo migliore di impostare l'analisi che ci accingiamo a presentare brevemente è quello di ripercorrere la sequenza logico-storica che ci ha portati ad adottare l'euro.

Dopo la fine del sistema detto di Bretton Woods, sancito nel 1973, dalla storica decisione del presidente americano Nixon di sganciare il dollaro dall'oro, per venti anni l'Italia operò prevalentemente in un sistema di svalutazioni competitive della propria moneta, la lira. Una serie di ragioni, sulle quali non possiamo qui dilungarci, rendevano periodicamente non concorrenziali i prezzi italiani, nel confronto internazionale: e quindi, per evitare i disavanzi di bilancia dei pagamenti che ne sarebbero derivati, si provvedeva svalutando la lira. Come ben si sa, la svalutazione fa tornare vendibili merci e servizi che altrimenti verrebbero schiacciati dalla concorrenza internazionale, tanto più vivace in ragione della politica di apertura al commercio internazionale che l'Italia pratica ormai da tempo immemorabile.

Facciamo un esempio scolastico, relativo al periodo in cui la nostra moneta era la lira. Se ad esempio i prezzi italiani aumentavano del 10% rispetto ai prezzi esteri, gli italiani si rivolgevano ai mercati esteri, preferendo comprare merci straniere, meno care del 10% rispetto a quelle nazionali, finché non si fosse proceduto ad una svalutazione della lira almeno del 10%, che avrebbe permesso di tornare a livelli competitivi dei nostri prezzi. Con una svalutazione più forte, poi, avremmo acquisito un maggior margine concorrenziale. Questo è il ragionamento che fanno coloro che invocano l'abbandono dell'euro e il ritorno

alla lira, per favorire, attraverso il continuo rilancio delle esportazioni, la ripresa di un cammino di sviluppo nel nostro Paese.

Non vorrei essere eccessivo dicendo che quel ragionamento è degno di analfabeti dell'economia, ma forse non sarei lontano dal vero (anche se tra gli analfabeti ci sono alcuni professori di università: basterà per sincerarsene seguire alcune popolari trasmissioni televisive, dove il conduttore di turno ama invitare professori analfabeti suoi amici; ma vorrei ricordare, in un Paese che ama discussioni paludate come il nostro, che in America, ad esempio, se due professori non sono d'accordo si lanciano epiteti sanguinosi. e nessuno si meraviglia). L'inconveniente di quel ragionamento, e il motivo che indusse l'Italia a scegliere l'adesione all'area della moneta unica, e quindi ad una scelta di stabilità del valore esterno della moneta, è che una politica di continua svalutazione del cambio determina una situazione di "economia drogata", come la si è giustamente voluta chiamare. In particolare nel caso dell'Italia, una politica di svalutazione continua è come un cane che si morde la coda, perché essa non si limita a ricostituire di volta in volta una situazione di competitività dei prezzi di vendita, ma determina contestualmente il rincaro delle materie prime d'importazione: quindi ciò che si ottiene da un lato lo si perde dall'altro, e soprattutto il rincaro delle materie prime e in genere dei prodotti importati impone il continuo ricorso alla svalutazione del cambio, per recuperare la competitività che si perde con quel rincaro. Proprio come nel caso di un drogato che richiede sempre nuove dosi della sostanza alla quale si è assuefatto.

Una situazione del genere esponeva l'Italia ad una instabilità strutturale, per la necessità di una continua revisione dei prezzi e dei cambi, e quindi a condizioni di intrinseca debolezza. Si decise quindi di chiudere con quel tipo di esperienza, e di tentare una nuova via, quella difficile ma più robusta di un adeguamento reale, e non puramente monetario, delle condizioni di concorrenzialità della nostra economia.

Non possiamo dire che si sia trattato, finora, di una scommessa vittoriosa. Ma non c'è altra via, se non la scelta di una condizione di continua instabilità, che prima o poi ci condurrebbe fuori dall'Europa. Bisogna quindi necessariamente puntare all'obiettivo di una struttura produttiva stabilmente più forte e più concorrenziale, sull'esempio che fornisce il Paese

egemone d'Europa, la Germania. La Germania non vende automobili all'estero perché sono a buon mercato, ma perché sono fatte bene.

Chi dichiara di preferire la strategia della svalutazione, quindi, vuol condannare l'Italia ad una condizione di inferiorità definitiva. E' una scelta che ben si addice a coloro che si condannano, di fatto, ad una autoesclusione dalle sedi decisionali della politica nazionale.

Vorrei concludere ricordando un curioso ragionamento che fanno coloro che propugnano il ritorno alla lira. Secondo questi pseudoeconomisti, al momento di entrare nell'euro l'Italia avrebbe "svenduto" la propria moneta, accettando un coefficiente di conversione pari a 1936,27 lire per euro. In base a questa bizzarra ricostruzione, avremmo dovuto chiedere una conversione molto più "favorevole" alla lira, tipo 1500 lire per euro.

Se per ipotesi avessimo seguito questa strada, non avremmo più potuto esportare neanche uno spillo. Ricordo invece, per aver seguito molto da vicino questa vicenda, che fino all'ultimo gli italiani, o almeno i negozianti italiani, che associavano una elevata competenza tecnica al desiderio di proteggere al meglio le nostre posizioni, tentarono di ottenere il valore nominale dell'euro più alto possibile, rispetto alla lira.



Dott.ssa Carlotta Demofonti e Dott. Pierpaolo Del Re

Stagers AESI

La tremenda crisi economica e finanziaria che sta scuotendo le fondamenta dell'Unione Europa sta generando nella maggior parte degli Stati membri, accanto alla crisi del debito sovrano, un aumento del rischio di povertà, di esclusione sociale e di esclusione dal mercato del lavoro.

Durante la crisi la disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli allarmanti e, stando ai dati della Commissione Europea, non accenna a diminuire. Dall'inizio del 2010 il livello di disoccupazione nell'UE si è mantenuto costantemente al di sopra del 9,5%, raggiungendo quota 10,2% nel febbraio 2012. Benché alla metà del 2011 si contassero 1,5 milioni di posti di lavoro in più, ciò non è stato sufficiente a compensare i 6 milioni di posti di lavoro persi nell'Unione a partire dal 2008.

Al rallentamento della crescita, in forte aumento, a partire dalla metà del 2011, si sommano prospettive occupazionali meno favorevoli per gli anni a venire. Attualmente il tasso di disoccupazione dei giovani, destinato ad aumentare, si colloca intorno al 23,4%, e più di un giovane su cinque non riesce a trovare lavoro. Allo stesso tempo, le politiche sociali degli Stati membri, improntate alla riduzione dell'abbandono scolastico, nonostante le raccomandazioni della Commissione Europea, non stanno ottenendo i risultati auspicati. Non soltanto il 30,1% dei disoccupati al di sotto dei 25 anni non lavora da oltre 12 mesi, ma una proporzione pericolosamente elevata di essi (il 12,9%) non partecipa ad alcun ciclo

d'istruzione e di formazione, collocandosi tra i c.d. Neet (*not in employment, education or training*).

Malgrado gli sforzi di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, attraverso formule di finanziamento innovative quali la microfinanza, le previsioni per il 2014 non sono affatto ottimistiche. Allo stato attuale un quarto della popolazione europea è a rischio povertà e i pochi progressi compiuti dai vari Stati membri non sono omogenei. Ancora in molti Stati le politiche sociali non impediscono a talune categorie della popolazione di cadere nella povertà e nell'esclusione sociale o di subire la disoccupazione di lunga durata. Nel dettaglio sono 17 i Paesi europei che annoverano più di un quinto della loro popolazione tra "poveri ed esclusi". Dopo la Grecia, è l'Italia il Paese della zona euro dove il rischio di povertà ed esclusione sociale è più alto. Secondo gli ultimi dati Eurostat nel nostro paese la percentuale di chi non riesce a vivere dei propri guadagni tocca il 12%, e oltre il 40% dei disoccupati e delle famiglie sotto il livello di povertà non riceve alcun sussidio da parte dello Stato, contro una percentuale media europea pari al 29%.

La promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni costituiscono alcuni degli scopi fondamentali dell'Unione europea, iscritti nei Trattati. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede che le istituzioni europee e gli Stati membri, quando recepiscono la legislazione dell'UE, rispettino i diritti individuali, civili, politici, economici e sociali.

La piena occupazione e la coesione sociale sono obiettivi dell'UE sanciti dall'articolo 3 comma 3 del Trattato sull'Unione Europea. Quest'ultimo stabilisce infatti che nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche l'UE *“si adopera per lo sviluppo di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”*. Dello stesso tenore è l'articolo 151 del Trattato sul funzionamento dell'Ue che, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali riconosciuti nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori adottata nel 1989, sancisce quali finalità dell'Unione e degli Stati membri *“la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo*

sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.”

Come *supra* menzionato in alcuni paesi, le disuguaglianze di reddito disponibile sono aumentate e, nello stesso tempo, le condizioni di vita di numerose persone in situazione di vulnerabilità si sono aggravate, in termini assoluti, in modo sproporzionato. Tale evoluzione è contraria al diritto sociale dei cittadini di condurre una vita degna. A questo proposito la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, avente lo stesso valore giuridico vincolante dei Trattati, nel Titolo IV dedicato alla solidarietà prevede, *ex. art 27 e ss*, il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziazione e di azioni collettive, la tutela in caso di licenziamento ingiustificato, il diritto a condizioni di lavoro eque e giuste e, non da ultimo, il divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro.

Gli obiettivi di piena occupazione e coesione sociale sanciti dai Trattati restano al centro delle preoccupazioni delle istituzioni e dei cittadini dell'UE. Quest'ultimi costituiscono non a caso il “*core*” della strategia Europa 2020, annunciata dalla Commissione nel marzo 2010. Tale strategia è rivolta non solo alla creazione di condizioni per un diverso modello di sviluppo ma anche e soprattutto al raggiungimento di una crescita che sia intelligente, sostenibile e inclusiva.

Per ognuna di queste tipologie di crescita l'Europa ha individuato sette iniziative prioritarie in tema di occupazione, istruzione, ricerca, innovazione, integrazione e riduzione della povertà, da porre in essere sia a livello europeo che nei paesi dell'Unione.

La crescita intelligente, realizzata nel lungo periodo mediante lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione, si articola a sua volta in tre diverse iniziative: l'*Unione dell'innovazione* volta ad agevolare l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, con lo scopo di trasformare più facilmente idee innovative in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione; *Youth on the move*, per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento, la mobilità degli studenti e dei ricercatori agevolandone l'ingresso nel mercato del lavoro; l'*Agenda digitale europea*, per favorire da un lato la creazione di un mercato unico digitale, accelerando dall'altro, la diffusione di internet ad alta velocità accessibile a tutta la popolazione.

La crescita sostenibile ha un obiettivo diverso, ma strettamente connesso al precedente, assumendo come traguardo l'implementazione di un nuovo modello di sviluppo economico che sia al contempo più verde, efficiente e competitivo di quello attuale. Quest'ultima si concretizza nella realizzazione di un'*Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*, attraverso la messa a punto di nuovi metodi di produzione e di consumo in grado non solo di assicurare la competitività dell'economia europea ma anche la sua sicurezza energetica, e nell'*attuazione di una politica industriale per l'era della globalizzazione* che aiuti le imprese a superare la crisi economica, favorendo lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale, cogliendo le opportunità offerte dalla globalizzazione e dall'economia verde.

Ultima, ma non per importanza, la crescita inclusiva, si propone di generare un'economia con un alto tasso di occupazione, attraverso l'*agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, che incoraggiando strategie di *flessicurezza* modernizzi i mercati occupazionali, aumentando la produttività del lavoro e riducendo la disoccupazione, e la *piattaforma europea contro la povertà* in modo tale che i benefici della crescita auspicata e i nuovi posti di lavoro siano equamente distribuiti, permettendo, anche a coloro che sono vittime della povertà e dell'esclusione sociale, di vivere in condizioni dignitose partecipando attivamente alla società.

Per favorire una crescita foriera di occupazione, sono quindi necessarie politiche occupazionali che instaurino condizioni favorevoli alla creazione di posti di lavoro, capaci di conciliare al meglio le competenze e i bisogni del mercato del lavoro, anche dal punto di vista geografico. Tra le tante iniziative di cui si è dato conto, due sono i programmi maggiormente indirizzati alla realizzazione degli investimenti sociali nelle nuove generazioni, ormai indispensabili.

Il primo è *Youth on the move*, un pacchetto completo di iniziative rivolte ai giovani europei condotte nel campo dell'istruzione e del lavoro, articolato a sua volta in quattro pilastri (*study, learn, train, work*). Questo programma mira a migliorare la qualità degli istituti europei d'insegnamento superiore adeguando maggiormente l'istruzione e la formazione alle esigenze dei giovani. Al fine di combinare eccellenza ed equità, potenzia i programmi UE per la mobilità offrendo borse di studio non soltanto agli studenti ma anche a insegnanti e

ricercatori, e incoraggia i paesi membri ad adottare provvedimenti per semplificare la transizione dal mondo della scuola/università a quello del lavoro.

Il secondo è l'*Agenda per nuove competenze e nuovi lavori*. Con questa iniziativa la Commissione si propone di aiutare l'UE nel raggiungimento entro il 2020 di uno dei principali obiettivi nel campo dell'occupazione: far sì che il 75% della popolazione in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 20-64 anni) abbia un impiego. L'agenda contribuisce alla realizzazione anche di altri traguardi che l'UE ha fissato per il prossimo decennio tra cui: la riduzione al di sotto del 10% il tasso di abbandono scolastico, l'aumento sino alla soglia del 40% di giovani con un'istruzione universitaria o equivalente e la riduzione di almeno 20 milioni del numero delle persone a rischio o in stato di povertà o emarginazione sociale. Al fine di realizzare quest'ambizioso progetto, l'agenda presenta una serie di linee guida tese a: dotare i cittadini europei delle qualifiche necessarie per le professioni di oggi e di domani, migliorare la qualità degli impieghi garantendo migliori condizioni di lavoro, ed a incentivare i presupposti per la creazione di posti di lavoro attraverso l'accelerazione, nei singoli Stati membri, delle riforme per migliorare la flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro (flessicurezza).

In conclusione, questa strategia ha le potenzialità per incidere a fondo sulla competitività dei cittadini dell'Unione Europea. Tuttavia in mancanza di una fase d'implementazione accurata ed efficiente questi propositi rimarrebbero tali, senza dare luogo al cambio di rotta universalmente auspicato. La necessità di risolvere le cause strutturali della povertà non può attendere, non solo per un'esigenza pragmatica di ottenere risultati e di ordinare la società, ma di guarirla da una malattia che la rende fragile e indifesa e potrà portarla solo a nuove crisi. La dignità della persona umana e il bene comune sono questioni che dovrebbero strutturare l'agenda della politica economica, ma a volte si configurano come appendici aggiunte dall'esterno per completare un discorso politico senza programmi e prospettive per uno sviluppo integrale duraturo. Non possiamo più confidare nella mano invisibile del mercato: la crescita e l'equità esigono e presuppongono decisioni, programmi e processi specificatamente organizzati. Per raggiungere una "sana" economia mondiale è

indispensabile, in questa fase storica, una più efficiente interazione tra il “potere” finanziario e i governanti, che fatta salva la sovranità delle nazioni, assicuri il benessere economico di tutti i paesi e non solo di pochi.

V CAPITOLO

“EUROPA DELLE ISTITUZIONI, EUROPA DEI CITTADINI: I VALORI DEMOCRATICI”



25 Marzo 2014 -SALA DELLE BANDIERE- ore 16.00
PARLAMENTO EUROPEO

Coordinatore: Prof. Massimo Caneva - Presidente AESI

Relatori: Amb. Sandro De Bernardin - Direttore Generale Affari Politici
e Sicurezza - Ministero Affari Esteri

Prof. Ugo Villani - Ordinario di Diritto Internazionale - Università di Bari

Prof. Antonio Macchia - Segretario Generale AESI

Moderatore: Dott.ssa Mariluisa Scovotto - Direttore AESI



Prof. Massimo Maria Caneva

Presidente AESI

L'allora Presidente della Commissione Europea, Jacques Delors sottolineava quanto fosse importante per i cittadini della nuova Europa *“ritrovare fiducia in se stessi”* soprattutto per quanto riguarda il proprio futuro. L'AESI crede che questo sia il punto dal quale si possa ripartire nell'identificare l'obiettivo centrale di ogni agire dei cittadini e soprattutto da parte delle Istituzioni europee: da questa fiducia nei valori, nella consapevolezza della tutela della dignità di ogni persona umana e dal perseguire una politica che si occupi del bene comune,

Se ogni cittadino europeo è capace di ritrovare questa fiducia nel poter dare il proprio contributo personale all'affermazione di questi valori nella propria società, vivendoli e promuovendoli nell'ambito della sua vita di tutti i giorni, anche il futuro dell'intera Europa e delle sue Istituzioni risulterà più chiaro. Si parla di responsabilità globale, di valori globali, ma senza questa personale convinzione e la diretta conseguente promozione di giuste Istituzioni al servizio del bene comune, non si potrà capire l'Europa che potrebbe divenire solo espressione di una vuota macchina burocratica e di logiche di partito, fonte di continua delusione.

Continuava Jacques Delors *“i nostri Paesi hanno tradizioni storiche e diplomatiche, non si può chiedere loro in dieci o vent'anni di passare da un approccio nazionale ad un*

approccio completamente europeo. Possono accettare azioni comuni” come prima fase. Quindi è urgente ancor più puntare sull’educazione delle nuove generazioni alla responsabilità politica e sociale comune, alla mutua comprensione delle problematiche internazionali, favorendo quindi l’elaborazione di soluzioni comuni ed adeguate alle urgenti crisi, soluzioni nelle quali si sperimenti personalmente il valore della cooperazione e della solidarietà. Tale strategia non è espressione di un agire scollegato da parte delle diverse Istituzioni Europee, ma deve porre le sue radici nel comune obiettivo di sviluppare una forte cultura della dignità umana, capace di comprendere le necessità più urgenti di ogni popolo e dei suoi singoli cittadini rendendoli partecipi di tali azioni.

Esiste una verità sull’uomo che si impone al di là delle barriere di lingue e di culture diverse. Si deve tenere presente in primo luogo che esiste, oggi più che mai, il pericolo di un’alleanza tra democrazia e relativismo etico. Desideriamo ancora sottolinearlo con forza come uno dei problemi centrali concernenti il futuro dell’Europa. La persona umana rappresenta, infatti, il fine ultimo della società, la quale è ad essa ordinata e deve rispettarne la dignità e i diritti, diritti che sono anteriori alla società stessa e ad essa si impongono. Essi sono il fondamento della legittimità morale di ogni autorità. Un potere politico che rifiuti di riconoscerli nella propria legislazione positiva mette a repentaglio la propria credibilità.

Non viviamo in un mondo irrazionale privo di senso. Al contrario, vi è una logica morale che illumina l’esistenza umana e rende possibile il dialogo tra gli uomini e tra i popoli. La violenza sulla dignità umana ed i suoi inviolabili diritti, primo quello della vita, è frutto sempre di una grave mancanza di prospettiva civile. Le scelte della pace e per la pace non sono, come alcuni desiderano oggi erroneamente far credere alla comunità internazionale, “scelte dei deboli e degli irresponsabili”. Scegliere la via della pace è invece espressione di una politica lungimirante capace di grande comprensione della realtà dell’uomo, della sua cultura, delle sue esigenze e dei suoi problemi.

L’uomo vive un’esistenza autenticamente umana grazie alla cultura, alle sue radici storiche e religiose. Grazie a questa sua memoria ed identità l’uomo diventa più uomo, accede più intensamente all’essere che gli è proprio. Ma se si promuove una cultura giuridica

positivistica per cui si legifera in contraddizione con i diritti inviolabili della persona umana o si inneggia al benessere economico e allo sviluppo tecnologico finì a se stessi senza alcun riferimento alla verità sui fondamenti morali, giuridici e politici dell'agire degli Stati, come si potrà pretendere l'adesione dell'opinione pubblica europea?

Le divisioni ravvisabili nell'Europa di oggi, nel momento in cui si stanno creando con grande sforzo i presupposti per un ordinamento comune che faciliti l'integrazione tra gli Stati membri e si è impegnati in un programma da condividere a favore della pace e della sicurezza comune, non sono solo purtroppo il frutto di schieramenti di *lobbies* economico-politiche o non dipendono soltanto dalle tanto deplorate mancanze di chiare regole istituzionali nella gestione comunitaria.

L'AESI vede chiaramente invece che le lacerazioni che si stanno sperimentando in Europa oggi sono piuttosto espressione di una più profonda crisi di identità e di valori condivisi. Una crisi di identità che incrementa il numero degli scettici e favorisce i nemici dell'Europa. Magistralmente presentata e diffusa attraverso gli organi di informazione mediatica per avere poi una vasta risonanza nell'agone politico, la nuova strategia è quella di una esasperata "globalizzazione della competitività" dell'uno contro l'altro. Come ci si può stupire allora quando molti cittadini europei, invece di guardare con interesse alla comune casa europea, corrono dietro a nuove forme di rinascente nazionalismo che esacerbano la vita civile creando rancori e divisione in nome di falsi ideali?

L'avvenire dell'Europa è la riscoperta della finalità antropologica della politica, la quale acquista autorevolezza solo se e nella misura in cui riscopra che il singolo cittadino non può mai essere trattato come strumento, ma come fine dell'azione politica. *“Ancora oggi l'Europa tiene in serbo energie umane incomparabili, capaci di sostenerla in questo compito storico di rinascita continentale e di servizio all'umanità”. Questa certezza di Giovanni Paolo II credo vada condivisa e sostenuta.*

Dott. Diego Rovelli

Staff AESI

All'interno del rapporto costituito tra l'Unione Europea e i cittadini degli Stati membri, un problema presentatosi fin dagli inizi del processo di integrazione è stato quello della corrispondenza tra produzione di atti normativi –direttamente applicabili- e un'adeguata rappresentatività e legittimità democratica delle istituzioni cui compete l'adozione di tali atti. Tale problema, noto oltremodo come *deficit democratico*, risulta ad oggi sostanzialmente irrisolto e, nonostante le differenti revisioni pattizie –ivi inclusa quella risultante dal testo di Lisbona- rimane integro nella sua portata. Se da un lato è pacificamente riconosciuto che la piena risoluzione della medesima questione debba passare attraverso una maggiore limitazione alla sovranità degli Stati membri, dall'altro è opinione sempre più diffusa l'inaccettabilità da parte di questi ultimi soggetti a predisporre tali limitazioni, secondo una crescente linea politica di spiccato orientamento centrifugo piuttosto che di convergenza europeistica. Rimane tuttavia la consapevolezza che per la costruzione di una migliore Unione sarà necessario a che i cittadini europei si possano sentire figuratamente più vicini alle Istituzioni che la compongono. Ciò sarà solo possibile tramite un miglioramento del livello di partecipazione democratica al funzionamento della stessa.

Per poter allora comprendere quale sia contemporaneamente la *ratio* così come il *vulnus* presenti nel TITOLO II del TUE, ripartiremo la nostra disamina in due differenti parti: cercheremo in primo luogo di delineare una definizione epistemologica del *genus* di democrazia europea, cogliendo sinteticamente le criticità del sistema procedurale stabilito dalle fonti pattizie (democrazia in senso formale); analizzeremo infine la portata e i limiti sottesi ai principi inseriti in tale tipo di sistema (democrazia in senso sostanziale).

L'art.10 TUE stabilisce che il funzionamento dell'Unione è fondato sulla *democrazia rappresentativa*. L'articolazione di tale enunciato assume però una connotazione *sui generis*: mentre da un lato i cittadini europei sono direttamente rappresentati all'interno del Parlamento Europeo, i rappresentanti degli Stati membri siedono invece nel Consiglio europeo e nel Consiglio. Entrambi responsabilizzati non, diversamente da quanto si potrebbe dedurre, verso il consesso assembleare citato, ma piuttosto verso i rispettivi Parlamenti

nazionali. Tale enunciato è volto a “coinvolgere nel funzionamento dell’UE i cittadini europei [...] nella maggiore misura possibile, senza, però, oltrepassare, ovviamente, quella soglia al di là della quale il coinvolgimento stesso farebbe venire meno la sovranità degli Stati membri. Infatti, se l’UE fosse compiutamente basata sul principio della democrazia rappresentativa, essa sarebbe un’identità federale che si sostituirebbe agli Stati membri”¹. Il conseguente passo sarà quello di non valicare il limite suddetto, con un’innegabile difficoltà a poter così realizzare quei necessari equilibri politico-istituzionali utili per un corretto funzionamento dell’Unione.

1 Draetta Ugo. *Elementi di diritto dell’Unione Europea. Parte istituzionale*. Giuffrè editore, 5° ed. Milano, 2009.

2 Kelsen Hans. *La Democrazia*. Il Mulino. Bologna, 1998.

Se da un lato è facilmente verificabile che quella europea è un’esperienza di integrazione complessivamente democratica -caratterizzata sia da una graduale limitazione delle sovranità nazionali per mezzo del consenso espresso pattizamente a favore delle nuove istituzioni sovranazionali, che tramite il riconoscimento di garanzie reali volte a tutelare i diritti civili, politici e sociali conformemente alle moderne democrazie²- risulta ancora complesso far coincidere tale modello a quelli classicamente riconosciuti quali le democrazie rappresentative. Oltremodo, dovendo ancora oggi escludere la possibilità di delineare un nuovo *genus*, modello, definitivo e tipicamente europeo -ciò è da ascrivere al fatto che si tratta ancora di un complesso *de iure condendo*, mutevole e non ancora cristallizzato storicamente- in una prospettiva di analisi quale la nostra, non potremo allora che constatare la portata dell’impianto normativo sottolineandone gli elementi peculiari così come le prospettive future.

L’elemento della rappresentatività applicato ad un particolare ordinamento, postula una serie di principi e valori -senso formale e sostanziale- operanti su un duplice livello: stabilire costituzionalmente gli strumenti di garanzia del suffragio universale e di partecipazione politica dei cittadini; stabilire sempre nel medesimo ambito costituzionale il rapporto legittimante l’espressione di una potestà sovrana. In particolare, quest’ultima, risulta sempre mutevole a seconda del tipo di ordinamento statuale e forma di governo considerati, ma costantemente caratterizzata da un vincolo giuridico proteso ad unire l’espressione di una

volontà politica ad uno o più organi istituzionali, contestualmente -modello monista- o disgiuntamente -modello dualista. Comunque caratterizzati da un rapporto di fiducia.

La procedura di produzione normativa stabilita nei Trattati di Lisbona, prevede una legittimazione diretta da parte dei cittadini europei di un organo legislativo, il Parlamento Europeo. Questo, è chiamato a svolgere le proprie funzioni³ congiuntamente al Consiglio⁴, secondo le modalità e per i termini indicati all'interno del TFUE⁵, in un sistema che per poter essere compreso pienamente può essere assimilato a *fortiori* a quello di bicameralismo perfetto (procedura di adozione congiunta). Stante questo artificio dottrinale, a noi utile esclusivamente per poter meglio circostanziare l'ambito di analisi, già in questa prima parte risulta del tutto evidente l'incompletezza del sistema rappresentativo, manifestandosi piuttosto quello scontro-incontro tra volontà popolare e le singole sovranità statuali. Il Consiglio, composto in senso assembleare dai Capi di Stato e di Governo, gode certamente per ogni suo singolo membro di peculiari legittimazioni provenienti dai rispettivi corpi elettorali. Se conseguentemente tale legittimazione -espressa su base nazionale e solo per finalità ordinamentali nazionali- possa essere estesa analogicamente anche rispetto all'operato in un contesto europeo, rimane ancora oggi argomento al centro del dibattito giuridico e politico dell'intera Unione.

3 Art. 14 TUE.

4 Art. 16 TUE.

5 Artt. 289-294 TFUE.

6 Art. 17.7 TUE

In secondo luogo, accostando a quanto già detto la previsione dell'art. 17 TUE, ci accorgeremo agevolmente che l'esercizio del poter legislativo è di fatto condizionato, o indirizzato, da parte della Commissione Europea. La riserva di iniziativa legislativa e la mancanza di un rapporto di legittimazione diretta di tale organo, fanno conseguentemente emergere in tutta la sua interezza la portata del problema in analisi, che ancora rimane tale nonostante la significativa innovazione introdotta per il rinnovo del Parlamento Europeo nelle prossime elezioni del maggio 2014. La possibilità di esprimere a suffragio una preferenza per la nomina del Presidente della Commissione Europea -rimanendo però inalterata la struttura normativa già esistente che prevede la proposta da parte del Consiglio

europeo di un candidato ratificato poi dal Parlamento⁶- tramite un procedimento *de facto* indiretto, ad oggi sembra assumere una portata solo in apparenza declaratoria. Di converso, questa è invece protesa ad incidere sul rapporto di legittimità e di fiducia tra gli stessi organi e tra questi e i cittadini europei, promuovendo l'esercizio dei loro diritti politici e la stessa vita democratica dell'Unione. Secondo quanto sostenuto espressamente dalla stessa Commissione⁷, la portata di tale novità intende esaurire i propri effetti nei limiti - considerevoli se realizzati pienamente- di una responsabilizzazione politica dell'intero sistema partitico europeo. Tale responsabilizzazione, attuazione di quanto previsto dall'art.10.4 TUE e dall'art.12.2 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, è protesa alla formazione di una coscienza politica europea, operante su un duplice livello: istituire un punto di raccordo trasparente tra i partiti nazionali e quelli europei collegati, con un conseguente impatto positivo sulla trasparenza dei processi decisionali dell'Unione; stabilire uno *status* più visibile, così come un sistema di finanziamento flessibile, trasparente ed efficiente dei partiti politici e delle fondazione politiche europee⁸. La conseguente "sprovvincializzazione" delle elezioni europee, dovrebbe quindi portare ad una maggiore comprensione da parte dei cittadini del summenzionato sistema partitico, ad una generale convergenza dell'opinione pubblica in senso europeistico ed alla creazione di una più forte *leadership* politica europea⁹. Binomio questo -tra rafforzamento della legittimità democratica e creazione di una forte classe politica- funzionale non solo ad un avvicinamento tra i cittadini e l'Unione, ma anche ad un complessivo miglioramento del processo decisionale europeo, necessario all'Unione per affrontare la crisi finanziaria e del debito sovrano, così come per qualsiasi riforma futura dell'assetto pattizio europeo¹⁰. In senso formalistico rimane ancora irrisolta la questione attorno al rapporto di fiducia e di responsabilità della Commissione, legata sì al Parlamento tramite un vincolo di censura¹¹ ma generalmente deresponsabilizzata ed indipendente rispetto all'esercizio delle proprie funzioni. La realizzazione di un equilibrio istituzionale definitivo in quest'ambito, si renderà concreto e visibile solo tramite il collegamento diretto tra il voto individuale del cittadino dell'Unione ed un corrispondente partito politico e candidato alla presidenza della Commissione. Solo questo aumenterebbe la legittimità del Presidente della Commissione, la responsabilità di quest'ultimo nei confronti del Parlamento e dell'elettorato europeo e, più in generale, della legittimità democratica dell'intero processo

decisionale dell'Unione Europea, istituendo un sistema peculiare e definitivo, fondato sulle buone prassi riconosciute in questo contesto.

Nell'accezione sostanziale, il rapporto tra democrazia e singoli individui sembra esaurirsi tramite quegli strumenti di democrazia diretta generalmente riconosciuti nei moderni Stati democratici. L'art. 11.4 TUE riconosce a tal proposito il potere di iniziativa legislativa popolare, in base al quale la Commissione Europea è chiamata a presentare proposte legislative ai fini dell'attuazione dei Trattati.

La vera essenza di tale rapporto è in genere adombrata dall'istituto appena descritto ma, nei suoi estremi, rimane intatta così come stabilito dall'art. 10.3 TUE. La garanzia di una vita democratica con riferimento esplicito ai principi di prossimità e sussidiarietà, rimane ancora oggi la *ratio* fondamentale di una democrazia senza stato, qual è in sostanza quella europea.

Riconoscere tali principi¹² vuol "semplicemente" significare dovere adottare delle decisioni il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione. In una prospettiva sostanziale piuttosto che procedurale-avvalorata da diverse pronunce giurisprudenziali¹³- ciò impone l'esigenza di rispettare determinate peculiarità socio-culturali di livello nazionale e regionale. La domanda allora conseguente è se, e in quale misura, possano esistere dei principi aventi una validità in tutti gli ordinamenti statuali componenti dell'Unione e per l'ordinamento della stessa. L'istituzione della cittadinanza dell'Unione è la prima risposta certa¹⁴ e di carattere affermativo per tale quesito. Nonostante sia stato deciso un suo sviluppo in senso complementare rispetto la cittadinanza nazionale, questa, garantisce una serie di diritti - elettorato attivo e passivo¹⁵- libertà -circolazione e soggiorno¹⁶- e sistemi di tutela - protezione diplomatica e consolare¹⁷.

13 Caso Groener C-379/87. Caso Conforama C-312/89. Caso Shindler C-275/92.

14 Per l'importanza dell'istituto si veda la decisione n°10932012/UE del Parlamento e Consiglio Europeo relativa all'istituzione dell'anno europeo dei cittadini.

15 Art. 22 TFUE. 16 Art. 21 TFUE. 17 Art. 23 TFUE.

In un senso ancora più ampio, il riconoscimento di principi e valori genericamente riconducibili ad un assetto democratico, hanno da sempre trovato una composizione complessa nell'*acquis* dell'Unione. Un passo indubbiamente fondamentale è stato quello di

poter includere nell'ordinamento europeo tramite i Trattati di Lisbona la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali. L'ampliamento effettivo della normativa, costituisce certamente un'ulteriore sviluppo della sfera di tutela dell'Unione rispetto la conformità degli atti legislativi nazionali ai principi enunciati nello stesso trattato e condivisi dagli Stati ratificanti. Rimane tuttavia ancora oggi complessa la definizione e riconoscimento di quali principi generali debbano reggere l'operato delle istituzioni europee. L'art. 2 TUE richiama la medesima formula già espressa in precedenza nel Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Enunciato, questo, ancor prima inserito nei suoi estremi essenziali nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza del 2000. Considerando quale presupposto il fatto che, l'applicazione di tali disposizioni si estende agli Stati membri nella misura in cui essi applicano il diritto dell'Unione, tutelando così le singole tradizioni costituzionali europee, una controversia non ancora risolta, è quella intorno all'inclusione ed esplicito riferimento al retaggio storico-culturale europeo. Con un richiamo ancor più esplicito verso le radici cristiane e il bagaglio della tradizione illuministica sviluppatosi in Europa. Il dibattito animato in seno alla Convenzione europea presieduta da *Valéry Giscard d'Estaing*, che ha in sostanza definito i limiti fino ad oggi rispettati in quest'ambito, caratterizza l'Unione per la totale assenza di una scelta assertiva o meno in tale ambito, perfino in una formula di compromesso -esclusivo richiamo alle generiche radici dell'Europa- avanzata nel prosieguo. Un assetto finale questo certamente non in linea a quel senso di inclusività generalmente sviluppato dall'Unione, che sembrerebbe in questo caso posticipare piuttosto che comporre definitivamente una questione fondamentale per il futuro del processo di integrazione politica.

Dott.ssa Sabrina Porcelli

Stager Aesi

La democrazia partecipativa nasce per fornire un sostegno alla democrazia rappresentativa con lo scopo di offrire ai cittadini la possibilità di contribuire alla realizzazione del bene comune. Non si deve cadere nell'errore che i due tipi di democrazia debbano essere

sovrapposti, infatti se la democrazia rappresentativa rappresenta l'*id* imprescindibile per la sussistenza dello Stato democratico, la democrazia partecipativa ne rappresenta il *quomodo*. L'emergere di strumenti partecipativi nel significato di canali di dialogo, aperti dalle istituzioni di relazionamento della società alle istituzioni, è risalente nel tempo, legandosi all'annoso dibattito sulla legittimazione dei poteri dell'Unione europea.

Il cosiddetto "dialogo civile", volto ad assicurare una sorta di controllo democratico sulla governance europea, appare il prodotto di una lenta ma costante evoluzione, anche sotto la spinta di norme istituzionali.

E' trascorso mezzo secolo di integrazione europea prima che i cittadini dell'Unione avessero accesso diretto alla democrazia transnazionale⁹. L'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea è un'innovazione rivoluzionaria in quanto offre degli strumenti di partecipazione transnazionale: informazione, consultazione, dialogo e definizione dell'agenda sono i concetti chiave che aprono molte nuove opportunità.

In merito alle nuove disposizioni normative, i cittadini e le associazioni rappresentative dovrebbero avere la possibilità di far conoscere e di scambiare le loro opinioni su tutti i settori di azione dell'Unione. Inoltre il concetto di *dialogo civile* è ormai recepito nel Trattato, e ciò impone a tutte le istituzioni di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con la società civile. In particolare la Commissione è anche tenuta a procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione. Infine l'articolo 11 TUE attribuisce un diritto di iniziativa¹⁰.

⁹ Sin dall'inizio nel processo d'integrazione europea negli anni cinquanta, il Comitato Economico Sociale europeo (CESE) ha svolto una funzione di ponte tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni dell'Unione europea.

¹⁰ Articolo 11 TUE:

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.
2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.
4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati.

La democrazia partecipativa è quindi ormai parte integrante del modello europeo di società. Il Trattato di Lisbona, come si è detto, sancisce la complementarità tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa riprendendole rispettivamente agli articoli 10 e 11. Inoltre, l'articolo 10, paragrafo 3 del Trattato conferisce ai cittadini il “*diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione*”, e, precisando che “*le decisioni sono prese nella maniera più possibile aperta e vicina ai cittadini*”¹¹, rinvia alla necessità di applicare il principio di sussidiarietà¹², un elemento importante nella democrazia partecipativa.

È utile rivolgere attenzione al comma 4 dell'articolo 11, il quale dispone che

“I cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione al fine dell'attuazione dei trattati”.

Questo nuovo istituto si aggiunge ad altri strumenti che discendono dallo status di cittadino europeo, quali il diritto di presentare petizioni¹³ al Parlamento europeo, quello di ricorrere al Mediatore europeo¹⁴, quello di rivolgersi alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere risposta nella stessa lingua.

Si dispone di un nuovo strumento, quindi, che consente ai cittadini di tutti gli stati membri di intervenire attivamente: l'iniziativa popolare europea (European Citizens' Initiative- ECI), avviata il 1 Aprile 2012 con l'entrata in vigore e l'inizio dell'applicazione del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁵. Almeno un milione di cittadini dell'UE possono rivolgere alla Commissione l'invito di approvare una direttiva comunitaria. L'iniziativa popolare non lede il diritto d'iniziativa della Commissione, dato che quest'ultima è

¹¹ TUE.

¹² TUE, protocollo n°2.

¹³ La petizione è per eccellenza l'istituto che favorisce l'integrazione europea e riconosce la cittadinanza europea. Esso rappresenta lo strumento di base per l'esercizio dei diritti cittadini, il metodo più pratico per disvelare i vuoti della legislazione, i casi di incorretta applicazione, le lacune dei procedimenti amministrativi di applicazione del diritto dell'Unione e, in generale, degli ostacoli burocratici per la sua corretta applicazione. Le petizioni offrono al Parlamento e alla Commissione utili informazioni su quelle che sono le preoccupazioni dei cittadini.

¹⁴ Artt. 227 e 228 TFUE.

l'iniziativa dei cittadini (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 65 dell'11 marzo 2011).

libera di rispondere o meno all'invito a presentare proposte. Si tratta tuttavia di una novità fondamentale che introduce per la prima volta la nozione di democrazia partecipativa nel paesaggio politico europeo. Tale misura fornisce dunque ai cittadini europei, intenzionati a denunciare il «deficit democratico europeo», i mezzi per far sentire direttamente la loro voce.

Purtroppo, questo tipo di iniziativa popolare, pur dal carattere fortemente innovativo, non conferisce alcun valore vincolante alla proposta popolare, la cui adozione pertanto, dipenderà dalla volontà della commissione di presentare tale proposta. Non comporta altro che un obbligo per la Commissione UE ad occuparsi del quesito sollevato dai cittadini, ma non si specifica in che modo, cioè questa può accoglierlo, modificarlo o anche respingerlo. Perciò l'ECI equivale ad una petizione di massa che è rivolta all'esecutivo europeo, non al Parlamento. A parte questo strumento, il Trattato di Lisbona non prevede effettivamente altre forme di democrazia diretta, quali per esempio referendum obbligatori o facoltativi a livello europeo.

Senza dubbio il Trattato di Lisbona è un notevole passo in avanti nello sforzo di democratizzare l'UE. Tuttavia resta ancora parecchio da fare. I cittadini devono ottenere la possibilità di intervenire direttamente nei processi decisionali UE attraverso strumenti referendari europei. Un'«Europa dei cittadini» non può accontentarsi del solo diritto di petizione.

In più tali elementi di maggiore «democraticità» dell'Unione non hanno eliminato le anomalie principali della governance europea presenti nei trattati e nella pratica istituzionale.

VI CAPITOLO



“MEMORIA ED IDENTITÀ DELL’EUROPA”

8 Aprile 2014 - ISTITUTO DIPLOMATICO ore 16.00

VILLA MADAMA MINISTERO AFFARI ESTERI

Saluti: Min. Plen. Stefano Baldi – Direttore Istituto Diplomatico

Prof. Massimo Caneva – Presidente AESI

Documento Video: *“Memoria ed Identità dell’Europa nel messaggio di Giovanni Paolo II”*

Coordinatore: Amb. Adriano Benedetti – Comitato Scientifico AESI

Relatori: Cardinale Julian Herranz –Santa Sede

Ms Kathleen A. Doherty Vice Ambasciatore USA

Cons. Thierry Vissol - Consigliere Speciale - Rappresentanza della Commissione Europea

Dott.ssa Valeria Fiore – Responsabile Relazioni Esterne – Ufficio per l’Italia Parlamento Europeo

Amb. Franco Mistretta – Comitato Scientifico AESI

Min. Plen. Pasquale Ferrara – Segretario Generale IUE – Firenze

Moderà: Dott. Alessandro Iachetta – Direzione AESI

Amb. Adriano Benedetti

Comitato Scientifico AESI

Le nozioni di memoria e identità sono in qualche ambiente contestate. Non vi è dubbio che esse contraddistinguano l'individuo e il suo evolvere psicologico. Non è così agevole ed immediato applicarle ad insiemi collettivi. Eppure, anche qui, ove vi siano una storia e una convivenza comuni, tali nozioni aiutano a decifrare e ad inquadrare i fenomeni. La memoria, pur sempre vagliata dal filtro del giudizio personale, tende in qualche modo ad una sua consistenza oggettiva; l'identità è invece il regno della soggettività.

Non possiamo vivere senza il sostegno della memoria cui attinge in qualche modo l'identità. Non c'è vita senza memoria, e non c'è vita senza la percezione di quello che siamo o vogliamo essere. C'è, o ci dovrebbe essere, piena fluidità di passaggio fra memoria e identità. Ma nell'identità ogni generazione pone la propria novità o creatività che, se valida, si trasmetterà poi attraverso la memoria nelle future generazioni. Nella memoria dell'Occidente si sono venute cumulando in strati successivi, ma tra loro comunicanti in una sempre vivificante simbiosi, l'eredità greca, romana ed ebraica che sono state poi "sussunte", anche se mantengono la loro sempre fertile creatività ed autonomia, nello straordinario messaggio cristiano. Da tale messaggio, non solo storicamente ma anche per intima evoluzione, è scaturito il grande programma dell'illuminismo: che, nell'intento legittimo di glorificare l'uomo e le sue capacità, è giunto alla fine della sua traiettoria intellettuale e storica, e talvolta senza proporselo espressamente, a negare radicalmente Dio e a porre l'uomo al suo posto. Se vi aggiungiamo l'indifferentismo e il consumismo ideologico attuali, è questo il nucleo importante della visione identitaria di una parte consistente dell'umanità europea di oggi. E' in qualche modo il culmine della "umanizzazione" del divino. La religione è stata accantonata come metafora di un'epoca e di un ordine ormai definitivamente superati.

Il tracciato europeo, a mio giudizio, denota uno scostamento importante, uno iato tra identità prevalente e memoria. Quando si crea questo divario -non dico divorzio- alla fine si profilano difficoltà, disagio, disorientamento, ricerca confusa di qualcosa di diverso.

La mia tesi è che la situazione di oggi in Europa richiami specularmente in qualche modo la discrasia che si era prodotta alla fine del Medioevo. Anche allora si era verificato un crescente e alla fine insostenibile divario fra identità, focalizzata quasi ossessivamente sulla dimensione religiosa (una sorta di unilateralismo religioso o una divinizzazione dell'umano) e la memoria, che premeva con il suo indistruttibile legato greco, romano centrato sull'uomo. Alla fine si ebbe l'umanesimo e il rinascimento: l'avvio, cioè, della storia che porta all'oggi. Non ci si può certo avventurare nel prevedere il futuro. Ma una cosa la sappiamo per certa: la storia è un continuo movimento; la costruzione di un equilibrio contiene i germi della sua successiva dissoluzione; è una permanente dialettica verso orizzonti talvolta impensabili. La partita fra laicismo radicale e secolarismo da una parte, e sentimento religioso dall'altra, non è in Europa.

Dott. Alessandro Iacchetta

Direzione AESI

C'era una volta il famoso filosofo analitico A. J. Ayer che, ad un certo punto della sua vita, si converte al Cristianesimo e decide di farsi battezzare.

Espletate tutte le pratiche, finalmente arriva il giorno in cui deve ricevere il sacramento e pronunciare ad alta voce, per la prima volta, il *Credo*, la sua nuova professione di fede.

Ayer si presenta in chiesa tutto vestito di bianco, alla presenza di amici e colleghi. Gli viene messa in mano la pergamena, su cui è scritto il testo che deve leggere, ma improvvisamente il filosofo ammutolisce. C'è qualcosa che gli impedisce di leggere il Sacro Testo. Tutti cominciano a preoccuparsi: cosa sarà successo? Quale è la ragione che impedisce ad Ayer di convertirsi? Forse è la dottrina della Trinità? La resurrezione dei Corpi? Per quale ragione non vuole leggere il *Credo*?

Il mistero si scioglie quando si scopre che il povero filosofo si è bloccato di fronte la primissima parola: non giunge a dire BELIEVE, perché prima dovrebbe dire I.

Questa unica lettera, il termine “io” gli crea una difficoltà insormontabile: da bravo filosofo analitico non riesce a dare un qualsiasi possibile contenuto a questa paroletta.¹⁶

Bene adesso sostituiamo Il filosofo con un singolo stato membro x, il Credo con l'Europa unita, la pergamena con la Costituzione Europea, Trattato di Lisbona, ecc.

Il messaggio è che se ancora stiamo qui a riflettere sull'identità è perché non ci sembra chiaro e trasparente il contenuto della parola “Io” ovvero cosa significa essere uno stato membro.

Identità è un termine affascinante e di difficile definizione: Locke ci aiuta affermando che l'identità personale indica la capacità degli individui di aver coscienza di permanere se stessi attraverso il tempo e attraverso tutte le fratture dell'esperienza.

Rapportato al nostro tema l'esperienza è data dalla memoria che rappresenta quel filo di Arianna che ci permette di districarci nel labirinto della storia.

Il tema dell'identità dell'Europa, intesa come mondo occidentale, è antico: affonda le sue radici nel mito del ratto della “ragazza dagli occhi grandi” da parte di Zeus sotto le sembianze di un toro bianco e ripercorre tutta l'esperienza greco-romana, cui si congiunge quella religiosa giudaico-cristiana.

Quando i popoli germanici (e dopo quelli slavi) irrupero dentro i confini dell'impero, l'identità dell'Europa era così forte che, anche con i loro apporti, finirono coll'identificarsi nel mondo latino e bizantino, dando vita alla *Comunitas Christianorum*¹⁷.

Il tema dell'identità dell'Europa, intesa come «Comunità», prima, e come «Unione europea», dopo, invece, è alquanto recente, ma già fonte di fervida discussione e si ricollega direttamente alla Storia europea.

Tra la pace di Westfalia e la fondazione delle Comunità europee passano diversi secoli e tante guerre non più di religione, tra le quali i due conflitti mondiali, che toccarono punte inusitate di violenza e crudeltà, non solo tra i militari, ma anche nei confronti dei civili.

Questo profondo background storico porta l'Unione ad un continua ridefinizione del proprio essere.

¹⁶ F. D'Agostino. “Bioetica e biopolitica: ventuno voci fondamentali”, 2011, G. Giappichelli Editore, Torino.

¹⁷ P. Bellini, “Per una sistemazione delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato”, Cosenza 2006.

Rifkin per trovare una risposta discosta l'attenzione dal significato di identità chiedendosi invece: "quale nuovo legame condiviso spingerà la gente a trascendere le obsolete lealtà, per rendere il Sogno europeo universale e realizzabile".¹⁸

Per quanto ciò non sia un compito facile, bisognerebbe quindi essere disposti a passare dall'adesione ai diritti e doveri che discendono dalla proprietà legata al territorio all'adesione ai diritti e doveri umani universali, legati alla nostra comune esistenza sulla terra: vulnerabilità condivise e consapevolezza globale.

Un'altra concezione, sovente appoggiata, è quella del "patriottismo costituzionale", propugnata da Jürgen Habermas, in base alla quale l'identità politica si riconosce e si costituisce sulla base dei valori etico-politici, dei principi e delle regole su cui si fondano le istituzioni democratiche e liberali sanciti dalla Costituzione, o legge fondamentale.¹⁹

Entrambe queste posizioni hanno il merito di ricercare un punto di riferimento nell'auspicata lealtà alle istituzioni comunitarie al di là della retorica ufficiale, che insiste sulle conquiste di "pace e prosperità" degli ultimi cinquant'anni, attribuendone il merito alle istituzioni stesse.²⁰

Altra teoria è quella del *nazionalismo repubblicano*, secondo cui dei principi universali sono insufficienti per fondare un ordine politico stabile, il quale non può essere fondato che partendo da una cultura condivisa, ereditata. Quindi un'identità politica non potrebbe trascendere la sua cultura originaria: anche se la democrazia riposa su principi universali, la nazione ereditata - per esempio come comunità linguistica o etnica - resta per i nazional-repubblicani il luogo dove può concretizzarsi una forma limitata di universale (occorrerebbe dunque una capacità di identificazione reciproca dei cittadini in una comunità preesistente che non si può inventare per definizione). Questa teoria sottolinea l'assenza del famoso Demos europeo.

Habermas risponde a questa teoria affermando che il Demos segue e non precede necessariamente una nuova comunità o una nuova forma di democrazia sopranazionale. Si tratta di promuovere volontaristicamente una cultura politica condivisa - e non comune - sulla

¹⁸ Verhofstadt G., "Gli Stati Uniti d'Europa", Fazi, Roma 2006.

¹⁹ G Ercolessi., " L'Europa verso il suicidio", Dedalo, Bari 2009.

²⁰ U Ferruta., "Trasformazioni Geopolitiche e Identità dell'Unione Europea" Tesi di Dottorato, Università di Trieste, 2008-2009. Reperibile online all'indirizzo: <http://hdl.handle.net/10077/3524>

base dell'apertura reciproca delle culture nazionali (una specie di mutuo riconoscimento nel filo diretto del pensiero kantiano)²¹.

Nonostante il perdurare dello scontro di teorie, il legislatore Europeo ha tentato più volte di fissare per iscritto il dogma dell'identità Europea.

Il preambolo della “pergamena”, infatti, viene scelto come luogo dove inserire l'affermazione stessa dell'identità europea. Tuttavia, possiamo notare come i riferimenti storici in quest'ultimo vengono meno facendo menzione esclusivamente a concetti al di fuori del loro contesto.

Il rischio di dimenticare la strada che ha portato a questi principi rischia di svuotarne il significato, di relativizzarli. Senza memoria rischiamo di rendere vacuo il significato di un termine come: “Sussidiarietà” principio che prima ancora che organizzativo del potere, è antropologico.

Esprime, infatti, una basilare concezione dell'uomo e della società, in cui la persona umana – intesa sia individuo che legame relazionale- diventa il fulcro dell'ordinamento giuridico. Principio base dell'unione che emerge già nel pensiero di Aristotele a riguardo del rapporto tra governo e libertà, di Tommaso D'Aquino, di Johannes Althusius e di Dante, ma viene espressamente enunciato per la prima volta nel XIX sec. La sua prima definizione viene dalla Dottrina sociale della Chiesa di cui costituisce uno dei fondamenti, come primo abbozzo nell'Enciclica “Rerum Novarum” di Leone XIII del 1891 per poi essere più esplicita nell'enciclica “Quadragesimo Anno” di Pio XI :

“Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare perché è l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (subsidium) le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle”²²

²¹ P. Ponzano “ Identità europea e cittadinanza dell'Unione» Verona , 2008 consultabile al sito : http://fermi.univr.it/europa/seminari/08_02_approfondimenti.pdf

²² P.Ridola:” Diritto comparato e diritto Costituzionale europeo”, Giappichelli, 2010

Queste righe rappresentano lo spirito europeo, il famoso motto “unire nella diversità”, dove l’altro non è più il nemico, ma rappresenta l’alleato che dobbiamo aiutare nei momenti di difficoltà e da cui la nostra stessa sorte dipende.

Come disse Schumann:” l’Europa *non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.*”

Ed è sull’uomo, sul suo diritto naturale in quanto persona e non in quanto appartenente ad un etnia, cui si fonda l’assetto valoriale Europeo.

La sua dignità trascende da qualsiasi criterio discriminante, non è inglobabile in una carta, ma da quest’ultima è solo protetta.

E’ l’imago Dei per i Cristiani ed in generale L’uomo diventa un valore in sé per sé, senza necessità di giustificazioni ulteriori ed indipendentemente dalle sue abilità fisiche ed intellettuali.

Il rischio attuale sta proprio nello smarrire questi assetti valoriali che gli stessi Padri fondatori europei hanno voluto infondere.

Si forma così un’Europa non in grado di definire un proprio ruolo nel palcoscenico geopolitico mondiale ed alla continua ricerca di un canovaccio da interpretare a seconda degli interessi in gioco. Per questo che l’Europa e gli europei stanno elaborando lentamente e faticosamente un *noi* transnazionale.

Il primo legame instaurato tra i popoli europei da un mercato comune non è sufficiente a definire a livello collettivo una linea di confine dello spazio comunicativo che legghi tra di loro, in termini di libertà e di uguaglianza, gli individui. Non può che essere così, perché i legami del mercato fanno riferimento pur sempre a una cultura della competizione, a una logica di scambio economico che obbedisce a interessi esclusivamente razionali, che comprimono ogni dimensione emotiva, a un tipo di relazione sociale che non incoraggia i valori di solidarietà indispensabili a una comunità politica.

Lo stesso Habermas individua un “errore di costruzione” in un Unione Europea troppo proiettata nel concetto di unione economica senza avere, di base una politica comune di controllo efficiente, facendo apparire le decisioni da prendere come un diktat imposto alla società civile da un soggetto estraneo. Allo stesso tempo, l’autore tedesco individua nella situazione di difficoltà attuale dell’Europa, un’occasione per costringere i differenti stati

nazionali a ridisegnare l'architettura istituzionale Europea, portando una maggiore legittimazione popolare e soprattutto configurando una vera e propria democrazia transnazionale.²³

Nonostante sia passato più di mezzo secolo e la crisi le parole di Robert Schuman risuonano forti ed attuali nel darci forza individuando come la democrazia: *“è nata quando l'uomo secondo i valori cristiani, è stato chiamato a valorizzare la dignità della persona, la libertà individuale, il rispetto dei diritti degli altri e l'amore verso il prossimo. Prima dell'annuncio cristiano tali principi non erano stati formulati, ne erano mai divenuti la base spirituale di un sistema di autorità. (...) l'esperienza amara del potere violento, nazionalista e ateo di Hitler e Stalin, deve farci ben riflettere sui principi Cristiani dell'Europa, per poter costruire un modello democratico d'autorità che sia profondamente radicato su tali valori. Solo con la riconciliazione faremo sorgere una comunità di popoli nella solidarietà, nella libertà nella giustizia, nella pace (...) Tendiamo la mano ai nostri nemici di ieri, non solo per riconciliarci, ma per costruire assieme l'Europa di domani.”*²⁴

Dott.ssa Giorgia Zichella e Dott.ssa Sara Marino

Stager AESI

Nel corso dei passati seminari dell'AESI abbiamo molto spesso fatto dei riferimenti alle fasi più importanti della storia dell'Unione Europea, dalla sua nascita con la formazione della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) nel 1951 e della CEE (Comunità Economica Europea) nel 1957 fino ai giorni d'oggi con la crisi che investe i principali paesi membri. Durante questo percorso è apparso da subito chiaro come la crisi che stiamo vivendo attualmente non sia soltanto una crisi economica e finanziaria, ma riguardi in particolare un crisi identitaria.

L'unione Europea nasce per mettere fine alle sanguinose guerre che culminarono con la Seconda Guerra Mondiale, l'idea iniziale era di unire i vari Stati europei sul piano

²³ J.HABERMAS “Essay zur Verfassung Europas” , Suhrkamp Verlag, 2011

²⁴ G. AUDISIO, A.CHIARA “I fondatori dell'Europa unita secondo il progetto di Jean Monnet. Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi” Effatà ,1999

economico e politico al fine di garantire la pace. Inizialmente i paesi membri erano sei: il Belgio, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi. Ad oggi, con gli allargamenti permessi dai criteri di Copenaghen e per ultima l'entrata nel 2013 della Croazia, sono 28 i paesi membri dell'Unione Europea. Ad unire questi Stati non c'è solamente una coalizione politica ed economica, ma anche ed in particolare una coalizione identitaria. Infatti, gli Stati membri condividono tutta una serie di diritti, valori e principi che tutti insieme formano l'identità europea. L'identità è un'identità collettiva e rappresenta il punto di arrivo di un processo di costruzione che non è sempre identico a se stesso ma, è in relazione alla sua natura sociale e varia a seconda della configurazione delle relazioni sociali nel contesto cui l'identità fa riferimento.

Questo tema della memoria e identità è un tema molto complesso in particolare applicato all'Europa.

La memoria e l'identità sono strettamente collegate. Come ben ricordava l'Ambasciatore Benedetti sia sul piano individuale che, soprattutto, su quello collettivo non possiamo vivere senza il sostegno della memoria, cui attinge in qualche modo continuamente l'identità. La memoria è fondamentale per ciascuno di noi, essa assorbe il passato lontano e recente formando l'identità. Non potremmo avere identità senza memoria. La base della memoria è ciò che ci ha preceduto. Il cristianesimo continua ad essere presente e a svolgere un'importante funzione aggregante nell'identità europea.

L'identità moderna, e di conseguenza l'Europa, si è formata grazie all'esperienza di tre grandi città, quali Atene, Roma e Gerusalemme. Infatti ogni generazione contribuisce alla formazione dell'identità che si trasmette poi, attraverso la memoria, alle future generazioni.

Il Cardinale Herranz ha suddiviso l'identità in tre tipi: l'identità ideologica, l'identità culturale e l'identità profetica. Nel primo caso ha spiegato, attraverso le parole di Papa Giovanni Paolo II come già negli anni '80 il legame fra la cultura e il cristianesimo erano indissolubili. Arrivando a sostenere che l'illuminismo ha radici cristiane. Inoltre, "la forza della ragione" e non "la ragione della forza" è un'importante componente cristiana che è da sempre condivisa dai paesi europei.

I principi fondamentali dell'Unione Europea sono le famose "quattro libertà" su cui si basa il mercato comune, risalgono al 1957 e sono: la libera circolazione delle persone, dei servizi,

delle merci e dei capitali. Lo scopo era di creare uno spazio comune ed unificato e permettere la libera concorrenza tra le imprese e la possibilità di scambi maggiori e sempre più frequenti di prodotti e servizi.

Lo scopo dei padri dell'Unione Europea era unire non solo a livello economico i paesi membri, ma anche dal punto di vista sociale ed identitario permettendo sempre una maggiore circolazione delle persone e delle merci.

Si deve riconoscere la natura normativa dell'identità collettiva e la sua capacità cogente sugli attori che vi si identificano. Il "noi" dell'identità nazionale oggi occupa uno spazio pubblico che non è più adeguato alla forma delle relazioni sociali che si stanno ispessendo nel territorio mobile che si chiama Europa. L'Europa e gli europei stanno elaborando lentamente e faticosamente un "noi" transnazionale. In ogni caso, il legame instaurato tra i popoli europei da un mercato comune non è sufficiente a definire e a promuovere a livello collettivo una linea di confine dello spazio comunicativo che leghi tra di loro, in termini di libertà e di uguaglianza, gli individui che si muovono entro questo stesso spazio.

Non può che essere così perché i legami del mercato fanno riferimento pur sempre a una cultura della competizione, a una logica di scambio economico che ubbidisce a interessi esclusivamente razionali che comprimono ogni dimensione emotiva, a un tipo di relazione sociale che non incoraggia i valori di solidarietà indispensabili a una comunità politica.

Di fondamentale importanza per l'unione identitaria sono i simboli europei come la bandiera, l'inno (Nona sinfonia composta da Ludwig van Beethoven del 1823), la moneta unica (l'Euro) che permettono di sentirsi parte non più solo di una nazione, ma di qualcosa di più grande: l'Unione Europea.

L'idea di Europa è segnata dal motivo dell'unità politica. L'ideale sovranazionale è ereditato dal Cristianesimo e laicizzato per effetto dell'Illuminismo.

Anche Mazzini parlava di Europa, in particolare di un'Europa che non deve prescindere dall'idea di patria ma la inserisce nel progetto di Giovine Europa e in un movimento di convergenza dei popoli europei che aspiravano all'indipendenza nazionale.

Gli Stati membri dell'Unione condividono i valori del rispetto della dignità umana, della democrazia, della libertà, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

L'identità europea è un progetto per il presente e per il futuro che non può fare a meno delle tracce del passato.

Parlare di identità significa parlare di coesione. Nella storia d'Europa i riferimenti alla solidarietà, all'integrazione, all'unità nazionale, ma anche sopra-nazionale, sono ricorrenti e costantemente legati all'idea di confine geografico. L'Europa deve ritrovare la sua identità nel superamento del principio nazionalistico. Il che non equivale a una prospettiva anti-nazionale, ma plurinazionali.

L'Europa ha senza dubbio le sue radici in un complesso di valori culturali, religiosi e umanistici che danno contenuto alla sua memoria e senso alla sua identità.

La Carta dei Diritti Umani è la carta della nostra identità europea.

Di parere differente è il Consigliere Thierry Vissol sottolineando come per lui parlare d'identità europea è un passo azzardato. In realtà si dovrebbe parlare di appartenenza ad usi, costumi comuni tra i differenti demoï presenti nell'Unione Europea, rigettando quindi una concezione storica d'identità.

L'Ambasciatore Mistretta , ribatte evidenziando come in sessant'anni di Unione Europea non sono bastati per creare un sentimento comune europeo, ma si è solo creato un mercato comune europeo. E' necessario puntare su un'identità più che altro culturale perché l'identità non esiste se non abbiamo memoria, comprensività e non si ha l'importantissimo sentimento di appartenenza. Come fa notare l'Ambasciatore Benedetti in questi ultimi decenni si è assistito all'abbandono della religione dagli spazi pubblici.

Il Professor Caneva sottolineava, infine, la bellezza di lavorare con differenti visioni che portano ad avere una conoscenza più ampia dei vari argomenti affrontati. Infatti il motto europeo racchiude in poche parole l'identità europea, ossia "unità nella diversità".

L'integrazione è senza dubbio un processo che si realizza per il tramite delle nuove generazioni che stanno sviluppando una cultura europea moderna imperniata su un certo tipo di economia, ma non solo. È ancora alle idee di Europa e al loro confronto che dobbiamo guardare per fuggire da un modello di vita definito solo dal mercato e dalla mobilità economica.

L'Unione Europea deve recuperare la propria credibilità e creare principalmente una possibilità di sviluppo, garantendo ai giovani un futuro più sicuro e prospero.



L'AESI è un'associazione culturale che ha come obiettivo centrale la promozione dei diritti dell'uomo nell'ambito della politica e della cooperazione internazionale. L'AESI si propone di sviluppare, nelle sue attività di studio e di formazione e nei programmi internazionali, una vera cultura della cooperazione tra i popoli e le nazioni, nel rispetto della dignità e dell'identità della persona umana, soprattutto tra quei giovani che si preparano ad intraprendere la carriera diplomatica o quella presso Istituti e Organizzazioni Internazionali. L'Associazione è senza fini di lucro, indipendente da partiti e movimenti politici.

Sono oltre 4.000 i giovani laureati e gli studenti universitari che hanno già preso parte, in questi ultimi anni, ai seminari di studio organizzati dall'AESI in collaborazione con il Circolo di Studi Diplomatici e sotto il Patrocinio del Ministero Affari Esteri, della Commissione Europea e delle Nazioni Unite. Molti di loro hanno già intrapreso la carriera diplomatica o sono impegnati in sedi internazionali di rilievo come le Nazioni Unite. Tra i relatori ospiti dell'AESI hanno preso la parola più di cinquanta ambasciatori, nonché rappresentanti delle Nazioni Unite, della Commissione e del Parlamento Europeo, e numerosissimi docenti universitari.

Le attività dell'AESI prevedono corsi, seminari e convegni su tematiche quali il futuro del multilateralismo e l'effettività delle istituzioni multilaterali, il problema del sottosviluppo, lo sviluppo del diritto internazionale e i progressi del processo d'integrazione europea. Con

il supporto dell'Istituto Diplomatico del Ministero Affari Esteri, particolare attenzione è riservata alla formazione nel settore delle emergenze umanitarie e della diplomazia preventiva. L'AESI realizza i suoi seminari di studio congiuntamente all'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo, alla Rappresentanza in Italia della Commissione Europea. Nel 2003 è stata organizzata dalla Rappresentanza della Commissione Europea in Italia e dall'AESI una speciale pubblicazione sui temi del futuro dell'Europa e del Trattato Costituzionale. L'AESI organizza e promuove anche la partecipazione a programmi di cooperazione internazionale e aiuto umanitario con incontri che coinvolgono giovani universitari di diverse nazionalità.

Tra tali programmi ricordiamo quelli nella Regione Baltica, realizzati in collaborazione con l'Università di Tallin in Estonia sulla "Cooperazione Universitaria per l'Integrazione Sociale Estone-Russa" (1996 e 1997); il "Programma d'Assistenza Umanitaria alle Popolazioni Rifugiate Provenienti dal Kosovo", realizzato nel 1999 presso l'Aeroporto Militare di Bari Palese e in collaborazione con il Ministero della Difesa e la Prefettura di Bari; il Workshop Internazionale in Bosnia-Herzegovina su "Il Ruolo dell'Università nell'Assistenza Umanitaria e nei Processi di Pace del Sud-Est Europa" nel maggio 2000 a Sarajevo in collaborazione con le Nazioni Unite, l'Università di Sarajevo e l'Università di Roma "La Sapienza; la "First University Summer School for Cooperation and Humanitarian Affairs in South-Eastern Europe", a Sarajevo nel luglio 2001 con le Forze di Pace italiane a Sarajevo, le Nazioni Unite, l'Università di Sarajevo; la "European University Summer School" (luglio 2002) presso le Università di Sarajevo, Belgrado e Mostar, in collaborazione con le Forze di Pace italiane e l'ONU con studenti universitari e giovani laureati provenienti dai più importanti atenei italiani e del Regno Unito (come le Università di Oxford e Cambridge); le "European University Summer School in Libano"

nel luglio del 2003 in collaborazione con l'Ambasciata d'Italia e l'Istituto di Cultura Italiano a Beirut, con l'ONU, la Rappresentanza della Commissione Europea in Libano e le Forze di Pace UNIFIL. Nel maggio 2005 l'AESI ha organizzato per la prima volta uno "Spring University Workshop" a Bruxelles in cooperazione con il Regional United Nations Information Centre (RUNIC) di Bruxelles, durante il quale studenti e neolaureati italiani, insieme ai loro colleghi europei e non, si sono incontrati per seguire una serie di seminari in sedi prestigiose, quali gli uffici delle Nazioni Unite, la Missione Permanente d'Italia presso l'UE, gli uffici del Parlamento Europeo e il Collegio d'Europa di Brugge. Nel dicembre del 2005 l'AESI ha organizzato un European Workshop of International Studies a Gerusalemme in collaborazione con le Nazioni Unite. In occasione del Workshop si sono organizzati seminari di studio presso l'Università Palestinese di Betlemme e di Al Quds a Gerusalemme, con l'Università di Haifa e l'Ambasciata d'Italia a Tel Aviv. Nel giugno 2007 l'AESI è stata ricevuta dal Presidente del Parlamento Europeo a Bruxelles per un incontro di approfondimento sul nuovo trattato dell'Unione Europea. Nel giugno 2008 l'AESI ha promosso un FORUM Europeo di giovani universitari con la partecipazione del Presidente del Parlamento Europeo. Nel maggio del 2010 l'AESI ha organizzato la seconda European University Summer School in collaborazione con l'Ambasciata d'Italia e UNFIL e con le Università Libanese e USEK di Kaslik. Nell'ottobre del 2010 l'AESI ha organizzato inoltre il FORUM con l'Università di Sarajevo e le Forze di Pace Italiane a BUTMIR. Nel maggio 2011 l'AESI ha organizzato un FORUM con l'Università di Nicosia e UNFICYP a Cipro. Nel luglio 2011 presso Villa della Fonte (IUE) a Fiesole, l'AESI ha organizzato un Seminario di Studi in collaborazione con l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole (FI) sul tema "University promoting democracy and peace in Middle East". L'AESI ha organizzato un FORUM presso la NATO e la Rappresentanza Italiana alla Unione Europea nel giugno 2013 e 2014

BRUXELLES E ROMA - INCONTRI CON IL PRESIDENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO



SARAJEVO – AESI FORUM INTERNAZIONALE PER LA PACE NEI BALCANI



LIBANO – AESI FORUM INTERNAZIONALE PER LA PACE IN LIBANO



CIPRO – AESI FORUM INTERNAZIONALE PER LA PACE IN CIPRO



FIESOLE - ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO AESI FORUM



BRUXELLES - NATO - AESI FORUM





ROBERT SCHUMAN



CON JEAN MONNET

“L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto” (Robert Schuman)

“La democrazia deve la sua origine e il suo sviluppo al cristianesimo. È nata, quando l’uomo è stato chiamato a realizzare la dignità della persona nella libertà individuale, il rispetto dei diritti degli altri e l’amore verso il prossimo. Prima dell’annuncio cristiano tali principî non erano stati formulati, né erano mai divenuti la base spirituale di un sistema di autorità.”(Robert Schuman)



KONRAD ADENAUER

“Noi europei dobbiamo esercitare assieme anche la politica estera, solo questo obiettivo può realmente aiutarci.” (Konrad Adenauer)

“A lungo termine il futuro dell’Occidente non è tanto minacciato dalla tensione politica quanto dal pericolo della massificazione, dell’uniformità del pensiero e del sentimento; in breve, da tutto il sistema di vita, dalla fuga dalla responsabilità, con l’unica preoccupazione per il proprio io. Questo pericolo può diventare veramente mortale per il progresso culturale”(Konrad Adenauer)



ALCIDE DE GASPERI

“All’origine di questa civiltà europea si trova il cristianesimo. Non intendo con ciò introdurre alcun criterio confessionale, esclusivo, nell’apprezzamento della nostra storia. Soltanto voglio parlare di un retaggio comune europeo, di quella morale unitaria che esalta la persona e la responsabilità della persona umana” (Alcide De Gasperi)



ALTIERO SPINELLI

“Il compito di realizzare l’unità europea non spetta ad un’imprecisabile generazione di un imprecisabile futuro, ma spettava alla nostra generazione.” (Altiero Spinelli)