26 giugno 2023

Agenda Geopolitica

Articoli e studi sui nuovi scenari internazionali

Intervista a Michael L. Giffoni
Paolo Bergamaschi

Un'Europa inattuale?
Renzo Rosso

Per l'Europa
Marco A. Patriarca

Berlusconi diplomatico. La politica estera secondo il Cavaliere in Europa e nel Mondo
Rocco Cangelosi

La ruota della fortuna della politica migratoria
Cosimo Risi

COP28: da Bonn a Dubai
Silvana Paruolo

FONDAZIONE DUCCI

Editoriale

Il vento sovranista soffia sull'Europa

In meno di un anno partiti sovranisti e di estrema destra hanno vinto le elezioni in Svezia, Bulgaria, Italia, Finlandia e Grecia sfruttando le paure e il malcontento che serpeggiano fra i cittadini europei per le conseguenze della globalizzazione, dell'immigrazione, delle crisi finanziarie e dell'instabilità internazionale culminata nella guerra in Ucraina. Queste "new entry" si aggiungono ai paesi del Gruppo di Visegrad, capeggiati da Ungheria e Polonia, alla Slovenia e ai movimenti populisti e nazionalisti che si stanno consolidando in Francia, Germania ed altri paesi europei. In Spagna,che dal primo luglio assumerà la presidenza di turno dell'UE il primo ministro Sanchez, dopo la pesante sconfitta alle elezioni amministrative, si è visto costretto ad indire nuove elezioni politiche, con la concreta possibilità che si formi un governo del Partido Popular in alleanza con l'estrema destra di Vox. In questo modo la nuova area sovranista europea arriverebbe a comprendere Paesi nordici, quelli del Gruppo di Visegrad e le maggiori nazioni mediterranee (Italia, Spagna, Grecia) e potrebbe pregiudicare le prospettive federali del processo di integrazione europea. In Turchia, inoltre, dopo venti anni di potere pressoché assoluto, Erdogan si è riconfermato alla guida del Paese. Il suo progetto autocratico e neo-ottomano dovrà però fare i conti con un paese diviso e polarizzato e con i problemi della ricostruzione dopo il terremoto, della gestione dei rifugiati siriani e della crisi economica. Potrebbe quindi aprirsi in Turchia uno scenario di instabilità, con conseguenze a livello regionale e non solo.

Nei nuovi assetti politici che si sono delineati in Europa, i movimenti nazionalisti e sovranisti mettono in discussione i principi fondamentali dell'UE e minacciano il processo di integrazione europea. Il sovranismo promuove infatti il ritorno al nazionalismo e alla sovranità statale; disconosce le istituzioni comunitarie e indebolisce l'unità e la struttura dell'Unione Europea per quanto riguarda i principi del mercato unico e quelli della solidarietà e della coesione sociale; rende difficile la possibilità di assumere decisioni collettive in materia di politica estera e di sicurezza dell'UE, rese ormai indispensabili dalle implicazioni e conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina; promuove posizioni anti ecologiste e di freno alla lotta ai cambiamenti climatici (sui temi ambientali scrive Silvana Paruolo); contrasta lo stato di diritto con il proposito di instaurare quella "dittatura della maggioranza" paventata da Alexis de Tocqueville o la "democrazia illiberale" di cui in Europa sono oggi campioni l'Ungheria e la Polonia, paesi a cui guarda con favore il governo italiano nonostante molte loro posizioni, specialmente in materia di immigrazione, siano in evidente contrasto con i nostri interessi nazionali, come dimostrano anche, al di là della propaganda, i per noi deludenti esiti dell'ultimo Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'UE. Sulle tematiche migratorie, dalle sempre più tragiche implicazioni come è testimoniato dal naufragio avvenuto al largo delle coste greche, scrivono Alfredo Rizzo e Cosimo Risi e la Fondazione Ducci organizza il prossimo 13 luglio un Convegno con esponenti politici ed esperti del settore. L'Europa, su cui scrivono Renzo Rosso e Marco A.Patriarca, si trova nella necessità di riuscire a coniugare allargamento ed approfondimento e per raggiungere questo obiettivo andrebbe ripreso il concetto di velocità differenziate nel processo di integrazione continentale. In questa direzione potrebbe andare la Comunità Politica Europea, istituita un anno fa su impulso di Macron, che riunisce tutti i paesi europei meno la Russia e la Bielorussia e che potrebbe costituire il cerchio esterno del processo di integrazione. Per il futuro dell'Europa saranno cruciali le elezioni europee del 2024: se il vento sovranista e i risultati elettorali spostassero il Partito Popolare Europeo verso una alleanza con l'estrema destra dei conservatori, i nuovi equilibri politici che, anche se non facilmente, potrebbero configurarsi a Bruxelles con la cancellazione della tradizionale collaborazione tra popolari, socialisti e liberali premierebbero le tendenze euroscettiche e renderebbero più difficile governare un'Europa dominata dalle tendenze populiste, delle quali, in Italia ma non solo, era stato precursore Silvio Berlusconi, per la cui morte il governo italiano ha voluto inusitatamente decretare il lutto nazionale, onore da "padre della Patria" mai concesso in precedenza ad un ex-premier, con la sola eccezione di Camillo Benso di Cavour, artefice dell'unità italiana (sulla politica estera di Berlusconi scrive Rocco Cangelosi). In questo contesto

l'Italia dovrà decidere se inseguire l'obiettivo di un'Europa sovranista o invece, al di là di opportunismi di circostanza, riannodare l'intesa con Germania e Francia,per la quale si sta adoperando il Presidente Mattarella, e rafforzare quindi il ruolo di Roma in un'Europa integrata.

L'Europa deve affrontare due gravi fattori di instabilità: la guerra in Ucraina, su cui scrive Maurizio Delli Santi, e la crisi nei Balcani, alla quale è dedicato l'articolo di Michael Giffoni. Il Kosovo è teatro di scontri tra il contingente Kfor della Nato ed i serbi, probabilmente appoggiati dal Gruppo Wagner russo, che si oppongono all'insediamento nel nord del paese dei sindaci kosovari di etnia albanese. La situazione fa il gioco di Putin perchè può rallentare il processo di adesione dei Balcani occidentali all'Unione Europea. In Ucraina invece è in atto, pur con difficoltà, la controffensiva di Kiev e continuano i tentativi di trovare una via di uscita dal conflitto, anche se tuttora manca una iniziativa europea: si tratta di contemperare l'esigenza di salvaguardare la sovranità ucraina con quella di mettere fine alla guerra. Zelensky ha proposto una conferenza sull'Ucraina che potrebbe tenersi in Europa nelle prossime settimane. Non si tratterebbe di una conferenza di pace, vista l'attuale inconciliabilità delle posizioni ucraine e russe, ma del tentativo di trovare una convergenza,a partire dal piano in dieci punti di Zelensky, che possa unire la comunità internazionale, possibilmente con l'inclusione di Cina e "Global South", e spingere Putin, soprattutto se la controffensiva ucraina avrà successo, a sedersi ad un tavolo di negoziati.In parallelo si muove anche la diplomazia vaticana e il Cardinale Zuppi, inviato speciale di Papa Francesco, ha incontrato Zelinsky a Kiev. Nell'incontro, a cui farà seguito una missione anche a Mosca, il Card. Zuppi non si proponeva di ottenere un cessate il fuoco ma di aprire un dialogo su tematiche umanitarie come la questione dei bambini ucraini deportati in Russia o il problema dello scambio di prigionieri, dialogo suscettibile di trasformarsi poi in una trattativa di pace. Anche il presidente sudafricano Ramaphosa, alla testa della delegazione composta da rappresentanti di Senegal, Zambia Egitto e Uganda,nel quadro della "mediazione africana" ha visitato Kiev e Mosca, dove ha incontrato Zelensky e Putin chiedendo una sospensione delle ostilità. La parola però sembra per ora restare sempre alle armi. In Cina, attore essenziale per cercare una via di uscita dal conflitto ucraino e sulla quale scrive Paolo Genovese, si è recato Antony Blinken, mentre nelle ultime settimane sono arrivati a Pechino gli amministratori delegati delle principali multinazionali degli Stati Uniti. La visita del Segretario di Stato americano, che avviene dopo ben cinque anni da quella del suo predecessore Mike Pompeo, aveva lo scopo di riannodare un dialogo tra Washington e Pechino e di preparare un futuro summit tra Biden e Xi Jinping per evitare una nuova Guerra Fredda. La missione di Blinken, che ha incontrato anche il presidente cinese, non ha fatto registrare svolte significative, ma costituisce comunque un primo passo verso un disgelo sino-americano fondato sul reciproco interesse politico ed economico a stemperare le tensioni, anche se le successive dichiarazioni di Biden, che ha definito Xi Jinping "un dittatore", hanno fatto aumentare la conflittualità tra Washington e Pechino. Il gesto di Biden potrebbe essere stato motivato dal desiderio di inviare un segnale al presidente cinese per i tutto sommato limitati esiti della missione Blinken e, in previsione delle prossime elezioni presidenziali americane,dall'intenzione di non mostrarsi troppo arrendevole rispetto alla posizione dura dei repubblicani nei confronti della Cina, la cui volontà di riprendere i contatti economici con l'occidente è stata peraltro dimostrata anche dalle visite in Germania e Francia effettuate dal premier Li Qiang. Con questo numero di giugno l'Agenda Geopolitica sospende le pubblicazioni per la pausa estiva. Arrivederci dunque a settembre.

Marco Baccin
Coordinatore Agenda Geopolitica

Sommario

Agenda Geopolitica della Fondazione Ducci

Il vento sovranista soffia sull'Europa 1
Marco Baccin

Contributi 4

Non dimenticare il diritto internazionale umanitario e il ruolo delle Nazioni Unite 5
Maurizio Delli Santi

Intervista a Michael L. Giffoni 11
Paolo Bergamaschi

Un'Europa inattuale? 18
Renzo Rosso

Strumenti dell'Unione europea per l'inserimento socio-lavorativo degli sfollati dall'Ucraina 28
Alfredo Rizzo

Per l'Europa 41
Marco A. Patriarca

Berlusconi diplomatico. La politica estera secondo il Cavaliere in Europa e nel Mondo 50
Rocco Cangelosi

La ruota della fortuna della politica migratoria 53
Cosimo Risi

Il "passato presente". Tradizione e innovazione nelle strategie globali (pt. 2) 55
Paolo Vincenzo Genovese

COP28: da Bonn a Dubai 66
Silvana Paruolo

Vittime del Terzo Reich e risarcimento danni: una storia infinita di giustizia 77
Luigi Di Muro

Alba De Céspedes y Bertini 79
Vivian Weaver

La nostra biblioteca 84

Coordinatore: Marco Baccin
Capo redattore e grafico: Edoardo D'Alfonso

Per consultare le passate edizioni di *Agenda Geopolitica* visitate il nostro sito **www.fondazioneducci.org**

Gli scritti pubblicati rispecchiano esclusivamente le idee personali dell'autore e ne sono esclusiva espressione.

Contributi

Michael L. Giffoni

Nato a New York nel 1965, da diplomatico di carriera dal 1992 al 2014 ha ricoperto vari incarichi nazionali ed europei. Dopo aver trascorso gli anni '90 in Bosnia e nell'intera ex-Jugoslavia in guerra, è stato Capo della Task-force per i Balcani dell'Alto Rappresentante per la Politica estera UE Solana, primo Ambasciatore d'Italia in Kosovo (2008-2013) e infine (2013-14) Capo Ufficio per il Nord Africa e la transizione araba al Ministero degli Affari Esteri.

Renzo Rosso

Laureato in Scienze politiche presso l'Università di Torino nel 1974, entra nella carriera diplomatica nel 1978. Ricopre diversi incarichi all'estero, in Colombia e in Grecia in qualità di Console. Vice Capo Missione in Thailandia, dal 1994 è all'ambasciata a Mosca dove regge la sezione politica dell'Ambasciata. Nel 1998 dirige alla Farnesina il desk economico per l'Asia. A Mosca dal 2002 con funzioni di Ministro Consigliere, vi svolge il ruolo di Vice Capo Missione. Nel 2007, torna alla Cooperazione allo Sviluppo col ruolo di Coordinatore Multilaterale. Nel 2010 è Ambasciatore ad Addis Abeba e accreditato anche a Gibuti, in Sud Sudan e presso l'Unione Africana e l'IGAD. Attualmente è Presidente del Centro piemontese di Studi Africani

Alfredo Rizzo

Già avvocato del Foro di Roma è stato esperto giuridico del Ministero degli Esteri e in molti progetti finanziati dall'Unione europea. Autore di una settantina di lavori scientifici nel settore del diritto dell'Unione europea e internazionale (ius 13/14), è cultore di diritto dell'Unione europea nelle Università di Perugia, la Sapienza di Roma e Unitelma/Sapienza.

Rocco Cangelosi

Attualmente Consigliere di Stato incaricato delle relazioni internazionali del Consiglio di Stato. Rappresentante personale del Ministro degli esteri 1990-1992 nel negoziato per il Trattato di Maastricht, Rappresentante permanente aggiunto presso l'UE 1989-1994, Ambasciatore a Tunisi 1996-1999, Direttore Generale dell'integrazione europea 1999-2004, Rappresentante del Ministro per il negoziato sul Trattato Costituzionale, Rappresentante Permanente a Bruxelles 2004-2008, Consigliere Diplomatico del Presidente della Repubblica e direttore degli affari diplomatici presso il Quirinale fino al 2010. Consigliere di Stato e giudice del tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa a Strasburgo.

Paolo Vincenzo Genovese

Paolo Vincenzo Genovese è architetto professionista, Ph.D. e professore. Si è laureato al Politecnico di Milano. Dal 2021 è Distinguished Professor, Master e Ph.D. tutor presso il College of Civil Engineering and Architecture della Zhejiang University in Hangzhou, dove è fondatore e direttore dell'International Center of History, Critics of Architecture and Restoration of Historical Heritage (ICHCR).

Silvana Paruolo

Silvana Paruolo, giornalista e autrice di numerosi saggi – e di tre Libri - sull'Unione europea (delle cui politiche è un'esperta), blogger e conferenziera, è stata Funzionaria dell'Unione dell'Europa (UEO) a Parigi, consulente dell'ENEA (Energia Nucleare Energie Alternative) e consulente della CGIL nazionale per le politiche europee e internazionali.

EUROPA

Non dimenticare il diritto internazionale umanitario e il ruolo delle Nazioni Unite

di *Maurizio Delli Santi*

Le ultime vicende della guerra in Ucraina chiamano ad una riflessione sul livello di violenza bellica che l'aggressore continua ad esprimere, al di là di ogni lontana previsione consentita sia dallo ius ad bellum che dallo ius in bello. Nessuno sembra più evocare le stragi dei civili, le fosse comuni e i saccheggi di Bucha e delle altre città ucraine su cui si è rovesciata la vile rabbia dell'aggressore. Anche le notizie sulle devastazioni della distruzione della diga di Kakhovka e l'uccisione di 11 civili negli edifici di Kryvyi Rih, la città natale di Zelensky sventrata per sfregio, sembrano scorrere nei notiziari come qualcosa di scontato. A questa progressiva perdita di senso è fondamentale non rassegnarsi per seguire l'insegnamento di Henri Dunant: è necessario esprimere in maniera consapevole l'indignazione di chi ha a cuore l' umanità per costruire un percorso, cominciando col vedere anche a quali interlocutori - e in che termini - va rivolto un appello per far cessare la guerra e affermare i principi universali dell' Humanitarian International Law .

Il Souvenir di Solferino

Il 24 giugno 1859 Henri Dunant assiste ai combattimenti della battaglia di Solferino e San Martino, e nelle ore e nei giorni successivi vede in prima persona le devastazioni nelle case e nelle campagne, e soprattutto le agonie e le sofferenze dei feriti lasciati abbandonati sul campo, senza un soccorso sanitario adeguato. È trascorso più di un secolo e mezzo da quando l'imprenditore e giornalista ginevrino Dunant decise di pubblicare perciò il suo libro Souvenir di Solférino, una vibrata denuncia contro le atrocità delle guerre. Da quell'esperienza nacque un movimento di opinione transnazionale che portò all'idea moderna del Diritto Internazionale Umanitario e del Movimento Internazionale della Croce Rossa. Iniziava un percorso che dalla prima Convenzione di Ginevra (1864) avrebbe portato allo Statuto della Corte penale internazionale (1998), per affermare principi di diritto e di giustizia universali che avrebbero sancito l'obbligo di limitare l'uso della violenza bellica e di assicurare in ogni conflitto armato il "rispetto" e la "protezione" di chi non partecipa alle ostilità: la popolazione civile, i feriti, i malati, i naufraghi e i prigionieri di guerra.

È triste constatare quanto sta ancora accadendo nel dramma dell'umanità che ogni giorno si ripete sugli scenari della guerra in Ucraina. Il rischio sempre più incombente è quello di una assuefazione alle immagini delle devastazioni e delle uccisioni, che si susseguono implacabili. Se per un necessario rispetto del senso comune

"Questo progetto è necessario non solo per evitare il rischio di una escalation nucleare, ma anche perché ci sono altre emergenze da affrontare: è nei fatti che crisi pandemiche, diseguaglianze globali, ondate migratorie e catastrofi climatiche ci stanno cogliendo tutti impreparati"

sarebbe ingiusto parlare di indifferenza, certo appare incalzare un sentimento di impotenza e di rassegnazione di fronte alle ottuse ostinazioni di chi ha compiuto la scelta impietosa dell'aggressione.
Le ultime vicende della guerra in Ucraina richiedono perciò una riflessione sul livello di violenza bellica che l'aggressore continua ad esprimere, al di là di ogni lontana previsione consentita sia dallo ius ad bellum che dallo ius in bello. Nessuno sembra più evocare le stragi dei civili, le fosse comuni e i saccheggi di Bucha e delle altre città ucraine su cui si è scatenata la viltà del nemico. Anche le notizie degli ultimi 11 civili uccisi negli edifici di Kryvyi Rih, la città natale di Zelensky sventrata per sfregio, sembrano scorrere nei notiziari come qualcosa di scontato, come d'altronde è accaduto per gli innumerevoli bombardamenti indiscriminati e per gli esodi forzati delle popolazioni.

Ma a questa progressiva perdita di senso è fondamentale non rassegnarsi per seguire l'insegnamento di Henri Dunant: è necessario esprimere in maniera consapevole l'indignazione di chi ha a cuore ancora un senso di appartenenza all' umanità per costruire un percorso, cominciando col vedere a quali interlocutori - e in che termini - allora va rivolto un appello per far cessare la guerra e quanto meno per affermare i principi inderogabili dell' Humanitarian International Law.

La catastrofe umanitaria di Kakhovka

La vicenda delle devastazioni seguite alla distruzione della diga di Kakhovka è un buon esempio per riportare la discussione su un piano diverso che non sia quello distopico di ricostruzioni arbitrarie e strumentali. Per cautela occorre non escludere un sabotaggio ucraino, o un incidente come ipotizzato da alcuni media. Anche queste ipotesi però non escludono le responsabilità principali della Russia che ha causato la guerra, in precedenza aveva danneggiato la diga e ora la occupa in maniera stabile. Le tesi prevalenti propendono tuttavia per una deliberata demolizione dei russi, praticata con mine, per varie considerazioni oggettive. L'ampiezza del varco di circa 200 metri esclude il bombardamento con missili, e la demolizione con mine per un sabotaggio degli ucraini, al centro della diga, risulta improbabile in un'area sotto pieno controllo russo. D'altronde l'attacco alle dighe rientra in una deliberata strategia dell'aggressore: lo dimostrano gli attacchi ai bacini di Karachunivske, Zaprorizhzhia, Kremenchuk e Karlivskyi, tutti compiuti per danneggiare i rifornimenti idroelettrici e intimorire la popolazione, mentre ora quello di Kakhovka è stato chiaramente rivolto a bloccare la controffensiva su una importante direttrice che controlla l'accesso alla Crimea. La

linea deliberata di colpire le dighe è stata poi riscontrata anche qualche giorno dopo, nonostante le proteste internazionali, quando i russi hanno attaccato un'altra diga sul fiume Mokri Yaly, nella provincia del Donetsk.

Ci interessa qui cogliere però i riscontri sugli effetti della distruzione della diga di Kakhovka, indicativi del livello della catastrofe: 24 cittadine allagate e 20mila i residenti evacuati, cui sono seguiti ulteriori innalzamenti del livello dell'acqua con rischi per almeno altri 80 insediamenti e la stessa centrale nucleare di Zaporizhzhia, per la quale l'Aiea sta ancora lavorando per verificare eventuali emergenze. Ancora 40mila persone potrebbero essere costrette ad evacuare, di cui 25.000 nei territori occupati dagli stessi russi. La diga è il principale fornitore di acqua alla Crimea, che non ha risorse idriche proprie, per cui la sua compromissione potrebbe esporre le popolazioni della penisola occupata dai russi all'insufficienza di risorse idriche. I russi avrebbero comunque adottato misure per consentire manovre di pompaggio dirette ad alimentare la Crimea. Gli esperti dell'Onu hanno richiamato il rischio di contaminazione delle acque per effetto di sostanze pericolose sia degli esplosivi sia di altri residui fangosi e nocivi presenti sui fondali del bacino. La sala delle turbine è risultata sommersa sin dalle prime ore da 150 tonnellate di lubrificanti industriali, e Olena Kravchenko, direttrice di una Ong esperta di diritto ambientale, ha denunciato l' «ecocidio»: gli effetti di un inquinamento chimico e batteriologico potrebbero interessare tutta l'area a Sud, fino all'estuario del Dnipro, e tutto l'ecosistema del Mar Nero, con una mortalità di massa delle specie acquatiche, la devastazione dell'ambiente e impatti sui parchi naturali di tutta la fascia marittima e costiera, anche degli Stati confinanti.

Le violazioni al Diritto Internazionale

Sotto il profilo del diritto internazionale il quadro giuridico è sul punto molto preciso, e non vi sono dubbi che l'attacco alla diga costituisca una grave violazione alle norme sul diritto dei conflitti armati, sino a configurarsi tra i crimini di guerra sanzionati dall'articolo 8 dello Statuto della Corte penale internazionale. La fattispecie è puntualmente delineata all'articolo 8 paragrafo 2 sub iv), laddove si sanziona l'attacco intenzionalmente deliberato, "pur sapendo che tale attacco comporterà una perdita di vite umane tra la popolazione civile o lesioni ai civili o danni ad obiettivi civili o un danno grave, diffuso e duraturo all'ambiente naturale, che sia chiaramente eccessivo in relazione al concreto e diretto vantaggio militare complessivo previsto". L'ipotesi sub v) in ogni caso pone il divieto di

attaccare costruzioni che non costituiscano "obiettivi militari".

Si può prevedere l'obiezione dei comandanti incriminati in un processo internazionale: l'attacco alla diga risponde ad una "necessità militare", ammessa dal diritto internazionale, per perseguire il vantaggio "complessivo, diretto e concreto", di bloccare una controffensiva. Tuttavia le stesse norme originarie delle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, gli orientamenti del Tribunale per la ex Jugoslavia, gli indirizzi delle Risoluzioni e di altre determinazioni delle Nazioni Unite (la più nota è il Rapporto Goldstone approvato dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite sulla operazione israeliana "Piombo fuso" a Gaza, 2008-2009) hanno sempre rimarcato che il criterio della necessità militare va declinato con quello della proporzionalità. A dirimere dubbi sovvengono più specifiche previsioni del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, adottato nel 1977. L' articolo 52 stabilisce che "i beni di carattere civile non dovranno essere oggetto di attacchi né di rappresaglie". L'articolo 54 prescrive il divieto di ricorrere a metodi di guerra che compromettano l'utilizzo di beni necessari alla sopravvivenza della popolazione civile. L'articolo 55 impone che la guerra debba essere condotta curando di "proteggere l'ambiente naturale contro danni estesi, durevoli e gravi". Infine, più centrate sono le previsioni dell'articolo 56 "Protezione delle opere e installazioni che racchiudono forze pericolose". Le dighe e le centrali nucleari per la produzione di energia elettrica "non saranno oggetto di attacchi, anche se costituiscono obiettivi militari, se tali attacchi possono provocare la liberazione di dette forze e causare, di conseguenza, gravi perdite alla popolazione civile". Vale anche il principio di precauzione del paragrafo 3, secondo cui la popolazione civile deve beneficiare di tutte le protezioni previste dal diritto internazionale, e "tutte le precauzioni praticamente possibili dovranno essere prese per evitare che le forze pericolose siano liberate", incluso "un avvertimento in tempo utile e con mezzi efficaci" previsto dall'articolo 57.

L'Onu e le conseguenze umanitarie della guerra

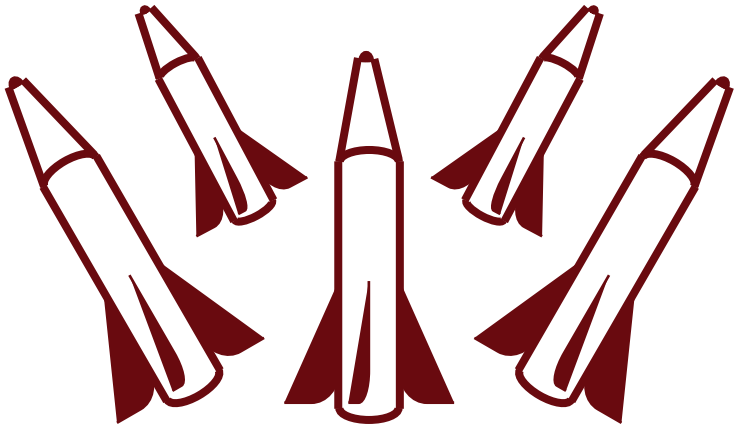
A fronte di queste considerazioni, è bene richiamare quanto prima della distruzione della diga di Kakhovka è stato già intrapreso dalla comunità internazionale a proposito delle violazioni al diritto internazionale umanitario riscontrate nella guerra in Ucraina (ius in bello), a prescindere dalla principale violazione della Carta delle Nazioni Unite sul divieto dell'uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali (ius ad bellum). É noto

che la Corte penale internazionale ha già all'esame il caso del trasferimento forzato di minori ucraini per cui lo stesso Putin e un' alta funzionaria preposta al sistema di protezione dei minori sono stati già colpiti da un mandato d'arresto internazionale. Per quanto concerne invece la prospettiva più generale sulla osservanza delle norme del DIU, la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/ES-11/L.2, Conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina, ha chiesto alla Russia di garantire in particolare la tutela dei civili, la protezione per i beni indispensabili alla loro sopravvivenza, le infrastrutture civili, nonché per la fornitura dei servizi essenziali. La Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 (adottata con 494 voti favorevoli, 58 contrari e 44 astensioni) ha poi formulato la prima accusa alla Russia di "terrorismo di Stato", perché ha colpito "deliberatamente le infrastrutture critiche ucraine nell'intero paese allo scopo di terrorizzare la popolazione e impedirle l'accesso a gas, elettricità, acqua, internet e ad altri beni e servizi di prima necessità". Le accuse del Parlamento di Strasburgo sono state rivolte alla Russia anche per "terrorismo geopolitico", per aver causato la crisi mondiale della sicurezza alimentare.

Un nuovo ruolo per la comunità internazionale

Eccoci allora all'intento posto nella premessa, nell'interrogarci in che termini possa essere manifestato il senso di una indignazione consapevole, per costruire un percorso che richiami il diritto internazionale originato dal souvenir di Solferino: cosa fare ancora e a chi rivolgere un appello, per giungere la cessazione di questo scempio irresponsabile dell'umanità?

Molti guardano con speranza alle iniziative di pace del Vaticano, ed è bene che la Chiesa anche attraverso l'ecumenismo e il dialogo interreligioso cerchi di far superare le derive belliciste di quel cristianesimo ortodosso russo che sta alimentando le ideologie della guerra. Ma è evidente che un appello per una decisa presa di posizione va indirizzato soprattutto a potenze globali come Cina e India, e agli altri circa 30 Stati del c.d. "Sud globale" che rivendicano l'emancipazione dalle ultime ingerenze post-coloniali. Queste rilevanti Nazioni, tutte importanti espressioni delle popolazioni globali dei vari continenti, dovrebbero maturare ora la consapevolezza che il loro peso strategico non può manifestarsi ancora in una irresponsabile a anodina astensione alle Nazioni Unite rispetto alle Risoluzioni di condanna della guerra, che almeno altri 140 Stati hanno approvato. La loro non-scelta in realtà è una opzione che favorisce la guerra: non fanno che incoraggiare ancora la Federazione



Russa a proseguire l'aggressione all'Ucraina, con tutto ciò che ne consegue anche per le crisi energetiche e alimentari che stanno già pagando e pagheranno soprattutto le loro stesse popolazioni più fragili.

Per questo il ruolo dell'Unione Europea e di tutto l'Occidente dovrebbe puntare ora a una dimensione rinnovata delle Nazioni Unite per aggiornare gli strumenti del dialogo e del multilateralismo, anche attraverso una riforma dell'Onu che riconosca maggiore rappresentatività ai paesi che la rivendicano. Forse è il caso di ripensare anche all'esperienza delle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, per convocare una nuova Conferenza Internazionale per l'affermazione del Diritto Internazionale Umanitario. È questo probabilmente il percorso più realistico e concreto possibile per riaffermare i principi dell'Humanitarian International Law e ricondurre l'umanità su un percorso di pace. Questo progetto è necessario non solo per evitare il rischio di una escalation nucleare, ma anche perché ci sono altre emergenze da affrontare: è nei fatti che crisi pandemiche, diseguaglianze globali, ondate migratorie e catastrofi climatiche ci stanno cogliendo tutti impreparati. Il futuro delle generazioni non può essere ancora compromesso dalle scelte di leader irresponsabili, su cui è bene che la comunità internazionale sia chiamata nuovamente a confrontarsi, e a decidere sulla base delle regole e dei principi universali che si rinvengono ancora nel diritto internazionale.

Intervista

Michael L. Giffoni

Kosovo, Serbia e Balcani: occorre superare lo status quo, non limitarsi a restaurarlo

di Paolo Bergamaschi

Per gentile concessione dell'autore e dell'editore, pubblichiamo il testo integrale dell'intervista a Michael Giffoni tratta dal volume: "Kosovo.Tra esistenza, resistenza e coesistenza" di Paolo Bergamaschi, Infinito edizioni, maggio 2023

Michael Giffoni è un profondo conoscitore dei Balcani. L'ho incontrato per la prima volta a Pristina nella sua veste di ambasciatore italiano in Kosovo. Come è costume il primo incontro delle delegazioni ufficiali dell'europarlamento in visita in un paese si svolge con gli ambasciatori dei Paesi Membri dell'Ue per avere un quadro della situazione delle questioni che si dovranno affrontare nel corso delle riunioni ufficiali. Michael si distingueva per la sua capacità di analisi e per la sua chiarezza nella lettura degli avvenimenti partendo dal contesto storico. Per anni ho attinto da lui per avere informazioni di prima mano che servivano per il mio lavoro istituzionale. Prima di occupare la carica di ambasciatore in Kosovo Giffoni ha ricoperto vari e delicati incarichi nazionali e europei. Dopo aver trascorso gli anni '90 nella ex Jugoslavia in guerra, è stato capo della task force per i Balcani occidentali per l'Alto Rappresentante dell'Ue per la Politica Estera e Sicurezza Comune Javier Solana. Al termine della missione in Kosovo è rientrato al Ministero degli Affari Esteri occupandosi come capo unità del Nord Africa e della transizione araba. E' autore di numerose pubblicazioni di politica internazionale e geopolitica.

1) Tu sei stato il primo ambasciatore italiano a Pristina dopo il riconoscimento ufficiale del Kosovo nel 2008. Come hai trovato quel Paese allora e come era quando l'hai lasciato cinque anni più tardi?

Sono arrivato a Pristina, in qualità di primo Ambasciatore della Repubblica Italiana in Kosovo, l'ultimo nato tra gli Stati post-jugoslavi, in piena estate del 2008: questa esperienza, che ha marcato profondamente non solo la mia carriera ma la mia stessa esistenza, si è conclusa cinque anni e qualche mese dopo, alla fine dell'estate del 2013. Il contesto nel quale essa si è svolta è stato forse non unico, ma sicuramente "sui generis" (e infatti al Kosovo come "sui generis case" facevano spesso riferimento in quegli anni e in documenti anche ufficiali, molti osservatori e operatori, sia sul terreno che nei quartieri generali) e si può descrivere così: ho visto in presa diretta un Paese che sorgeva in maniera lacerante, dopo una lunga fase di transizione e amministrazione internazionale, e cercava strenuamente di consolidarsi, svilupparsi e legittimarsi, tra difficoltà intrinseche rese ancora più acute da un quadro regionale tenacemente diviso proprio sulla sua sovranità e da una comunità internazionale incapace di ricomporre definitivamente tale lacerazione, finendo paradossalemente per acuire tali divisioni e risultando di fatto quasi paralizzata. Questo particolare contesto storico, unito all'intensità che ha caratterizzato sin dall'inizio questa esperienza (che era quasi il coronamento di una mia più che ventennale "militanza" balcanica), facendola

diventare simile a quella che gli anglo-sassoni chiamerebbero una "life-time experience", rendeva arduo il tentativo di tracciarne un bilancio in chiave "classica", usando i termini canonici con i quali si valuta una missione diplomatica. Tuttavia, al fine di meglio inquadrare la situazione, al momento di lasciare il Kosovo non potevo evitare di ritornare con la mente agli scenari, particolarmente diffusi negli ambienti di Bruxelles (dove servivo allora come capo dell'Ufficio per i Balcani del Segretario Generale ed Alto Rappresentante per la Politica Estera Ue, Javier Solana) nel periodo immediatamente precedente la proclamazione dell'indipendenza, scenari pieni di fosche previsioni. Nella più favorevole delle ipotesi, essi prevedevano alcune drammatiche conseguenze, a breve e medio termine, della dichiarazione dell'indipendenza: una fortissima radicalizzazione della situazione sul campo con esodo quasi totale delle comunità serbe sia dal Nord (l'area al confine con la Serbia dove dal 1999 si è concentrata la parte della popolazione serba meno disposta al compromesso) che dalle "enclaves" (diffuse a macchie di leopardo in tutto il territorio); il boicottaggio economico completo da parte serba con conseguente disastro economico e disfacimento per consunzione interna della scena politica kosovara; la paralisi quasi completa dell'azione internazionale con l'impossibilità per l'Onu di gestire il proseguimento della missione Unmik e per l'Unione Europea di dispiegare la missione di "rule of law" Eulex (la più grande missione civile europea deliberata con il sostegno di tutti i Paesi dell'Unione, indifferentemente dalle posizioni nazionali sul riconoscimento del Kosovo indipendente). In effetti, già un anno dopo la proclamazione dell'indipendenza, e in maniera ancora più forte negli anni a seguire, si poteva tirare un sospiro di sollievo di fronte al mancato avverarsi di queste previsioni: dopo alcuni iniziali episodi di tensione, la situazione sul terreno si era stabilizzata ("stable but fragile", secondo il mantra introduttivo di ogni briefing Nato di quegli anni) e non c'era stato l'esodo di massa né il boicottaggio economico; allo stesso tempo, una volta avviata la riconfigurazione della presenza internazionale, Eulex era diventata operativa su tutto il territorio mentre la missione Unmik proseguiva il suo ridimensionamento come previsto dai rapporti del Segretario Generale dell'Onu.

2) Quali sono stati i problemi più urgenti che hai dovuto affrontare e quelli che avresti voluto ma non hai fatto in tempo a risolvere? E come vedi la situazione attuale, dieci anni dopo la fine della tua missione?

Nel mio rapporto di fine missione per Roma, e anche in quello per Bruxelles (avevo infatti svolto in quegli anni anche un mandato europeo, ricoprendo per oltre tre anni l'incarico di "rappresentante informale dell'Ue per il Kosovo del Nord"), prendevo nota del delinearsi di un complesso intreccio sul terreno e dell'emergere di una stratificazione della "realtà a tre livelli", una strana situazione alla quale ho fatto spesso riferimento nel descrivere la scena kosovara e la cui permanenza mi è parsa evidente anche in seguito, giungendo fino ad ora, pur con diversi gradi di intensità:

- il primo livello era ed è tuttora quello - innegabile da subito - dell'indipendenza e sovranità interna, con un processo di consolidamento istituzionale graduale ma inarrestabile (che la sentenza favorevole della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja nel luglio 2010 e la successiva concessione della "end of supervised independence" avevano consolidato ulteriormente) e di decentramento (la cui accettazione da parte della maggioranza della comunità serba a sud dell'Ibar aveva rappresentato un indubbio successo nel processo di applicazione del cosiddetto Piano Ahtisaari), accompagnato da graduali e minimi ma pur tangibili progressi sul piano della Prospettiva Europea;

- a esso si sovrapponeva un secondo livello (che dovrebbe definire la dimensione internazionale

), quello della comunità internazionale che tentava di uscire dai dilemmi della riconfigurazione, al di là della questione, ormai puramente formale, della vigenza della Risoluzione 1244 (che di fatto era e resta puramente virtuale, non essendosi mai più avvertita sul terreno, facendo solo da sfondo teorico e quasi surreale alle sedute del Consiglio di Sicurezza al Palazzo di Vetro) ma continuava a lacerarsi sulla questione del riconoscimento, con devastanti effetti di frustrazione e rincrescimento sul terreno, soprattutto in merito ai rapporti con Bruxelles e con l'Unione Europea;

- vi era infine il terzo livello di realtà sovrapposta - rimasto tuttora evidente e problematico - vale a dire quello del mancato riconoscimento di tale assetto (e della contrapposizione, talvolta estrema se non violenta, a esso) da parte della comunità serba del Nord, cinquantamila persone che vivevano e vivono in un territorio pari a un settimo dell'estensione del Paese, soggetto allora a strutture parallele rispondenti quasi solo a sé stesse, che costituisce tuttora una sorta di vera e propria mina sempre innescata e pronta ad esplodere, con riflessi negativi sulla stabilizzazione dell'intera area balcanica.

Per tutti gli anni delle mie missioni (nazionale ed europea) in Kosovo, il mio mantra è stato quello di facilitare un movimento di "convergenze parallele" (per usare la nota espressione di Aldo Moro), innescando un processo virtuoso a livello interno, regionale e globale e tentando di rendere sempre più esiguo lo spazio tra i tre livelli di questa "realtà con strati virtuali". In effetti, nei mesi precedenti la mia partenza si era viepiù consolidato il primo livello mentre ad avvicinare decisamente anche gli altri due livelli era intervenuto quello che sembrava aver rappresentato una svolta cruciale nella cosiddetta "questione kosovara", vale a dire la firma, avvenuta il 19 aprile 2013 a Bruxelles da parte dell'allora primo ministro kosovaro Hashim Thaci e del suo omologo a Belgrado, Aleksandar Vucic, del primo accordo sui principi di normalizzazione tra Belgrado e Pristina, da alcuni definito un vero e proprio "historic breakthrough of the Balkans" (purtroppo prematuramente ed esageratamente, dal momento che tali punti non sono stati mai applicati, restando davvero una "lettera morta"): tale accordo sembrava il coronamento del processo di dialogo, facilitato dall'Unione Europea e fortemente sostenuto dagli Usa, avviato come esercizio tecnico già nel febbraio 2011 ma elevato a livello politico nella seconda metà del 2012. Come avremo avuto modo di notare negli anni a seguire, non si era trattato per niente di "breakthrough", tant'è che oggi, a fine 2022, se analizzo la situazione kosovara, vedo ancora (ancor più in presenza di un quadro regionale e globale notevolmente mutato e purtroppo sconvolto dalle conseguenze devastanti della scellerata invasione russa dell'Ucraina) la permanenza dei tre livelli di realtà e virtualità che avevo identificato dieci anni fa, rendendo pertanto ancora necessario innescare e favorire un movimento di "convergenze parallele" per tentare di risolvere quello che molti ancora definiscono il "rebus kosovaro".

3) Quando sei arrivato a Pristina avevi già una lunga esperienza per quanto riguarda i Balcani. Quali erano e sono a tuo avviso i problemi comuni e quali le peculiarità specifiche del Kosovo rispetto agli altri Paesi della regione?

Chiunque sia stato nei Balcani, soprattutto nel decennio 1990-2000, quello della cosiddetta "guerra dei dieci anni", avrà sentito centinaia di volte la frase "tutto è nato in Kosovo e tutto finirà lì". In effetti è andata proprio così.

L'indipendenza (ottenuta in maniera quasi incruenta) della Slovenia e (in maniera più sanguinosa) della Croazia, poi la devastante guerra in Bosnia-Erzegovina, con i suoi 100.000 morti e il vero e proprio genocidio avvenuto a Srebrenica, sembravano aver messo in secondo piano la questione del Kosovo. La

vicenda, triste e incompiuta, del Kosovo contemporaneo nasce alla fine degli anni ottanta dello scorso secolo, quando Slobodan Milosevic cavalcò l'ondata nazionalista e revanscista serba, il cui manifesto ufficiale fu fatto coincidere con il noto Memorandum dell'Accademia delle Scienze di Belgrado del 1986: nel 1989 la soppressione dell'autonomia del Kosovo (concessa da Tito nel 1974) e un infiammato discorso del nuovo "uomo forte" di Belgrado nella "piana dei merli" (Kosovo Polje) nella ricorrenza del sesto centenario della celebre battaglia, avrebbero potuto scatenare un'immediata escalation violenta che a quel punto molti osservatori davano per certa. In realtà le cose andarono diversamente. In primo luogo perché prevalse la politica pacifista o quantomeno nonviolenta di Ibrahim Rugova, il fondatore dell'Ldk (la Lega democratica del Kosovo) che in quel momento raccoglieva il consenso dell'intera componente albanese della popolazione kosovara, già allora predominante (raggiungendo oltre l'80% della popolazione totale). Rugova era ben visto dalla comunità internazionale, forse anche in modo strumentale, era considerato il saggio che era riuscito a evitare un bagno di sangue e per parecchi anni, almeno fino al 1996, la sua politica di "resistenza nonviolenta" e di boicottaggio delle strutture pubbliche "ri-serbizzate", ebbe la meglio ed evitò la deriva violenta che aveva accompagnato la disintegrazione della Federazione jugoslava. Certo è che il Kosovo è diventato indipendente solo dieci anni dopo lo scontro violento tra serbi e kosovari-albanesi ('97-'99) e il ben noto intervento Nato: dal 1999, infatti, con la risoluzione 1244 delle Nazioni Unite, con la missione civile Unmik e quella militare Nato-Kfor, si garantì la pace ma si creò una situazione di limbo, in cui non c'era più una sovranità effettiva serba e il Kosovo era governato dal governo kosovaro di transizione supervisionato e in sostanza diretto dalla comunità internazionale. Ho incontrato Rugova per la prima volta a Parigi alla fine del 1990. Allora lui pronunciò la frase citata anche da Anna Bravo nel suo libro sulla conta dei salvati: "Siamo tutti piccoli nei Balcani. Anche i serbi. Ci sono sei milioni di albanesi, sette o otto milioni di serbi, nove milioni di bulgari, dieci milioni di greci...

Bisogna capire che siamo tutti piccoli, bisogna collaborare, essere amici domani, integrarsi, ciascuno nel posto dove sta, senza esodi o migrazioni, nel rispetto delle proprie differenze ma nella consapevolezza del fine comune, vale a dire il benessere di tutti i popoli... Non è una tragedia". Quando gli chiesi: "Ci potrà essere uno spargimento di sangue come nelle guerre balcaniche del 1912-13?", lui scoppiò quasi a ridere: "No, non sarà una tragedia". Invece purtroppo è stata una tragedia. Il malumore della popolazione albanese nei confronti della politica rugoviana di coesistenza pacifica è iniziato tra il '96 e il '97 e il primo grosso contraccolpo furono gli accordi di Dayton. Sicuramente quegli accordi posero fine a una guerra devastante durata più di tre anni e mezzo, però il sistema instaurato con la nascita della Bosnia-Erzegovina indipendente e sovrana, ma composta da due entità, la Federazione Croato-Bosgnacca e la Repubblica Srpska "etnicamente pura", ha segnato di fatto l'accettazione del risultato della guerra, cioè il riconoscimento della separazione etnica: ciò è stato visto dagli albanesi del Kosovo quasi come una sorta di segnale indiretto a loro. A scatenare la guerra in Bosnia era stato appunto il rifiuto della Bosnia multietnica da parte della comunità serbo-bosniaca, che portò a una rivolta violenta e poi all'attacco alla Bosnia da parte prima dell'esercito iugoslavo e poi dalle milizie para-militari e da un vero e proprio esercito dei serbi di Bosnia. Gli albanesi del Kosovo videro in Dayton una sorta di riconoscimento della necessità di operare una rivolta violenta. Si dicevano: "I serbi di Bosnia con le armi hanno ottenuto un risultato che poi è stato tranquillamente sancito dalla comunità internazionale". In questo contesto la strategia rugoviana, che contava sul sostegno internazionale, e quindi anche su una sorta di ricompensa, perse l'appoggio della popolazione. Si dice che Clinton avesse assicurato a Rugova che alla fine della guerra in Bosnia, sarebbe stata messa sul tavolo dei negoziati anche la questione kosovara, con almeno il ritorno all'autonomia: non si saprà forse mai se ciò fosse vero ma il fatto è che Holbrooke durante i negoziati tenne il Kosovo fuori da ogni discussione. Buona parte degli albanesi del Kosovo interpretarono questo

sviluppo come una sconfessione, un tradimento della politica pacifista Le prime cellule dell'Uck-Esercito di liberazione del Kosovo, cominciarono a crearsi pochi mesi dopo Dayton; seguirono i primi attacchi armati, e da lì in poi una drammatica escalation con la durissima rappresaglia serba.

A quel punto la situazione era già diventata militarmente esplosiva, perché l'Uck era riuscito a utilizzare gran parte dei fondi che prima Rugova destinava alle scuole e alle strutture parallele, che nella stragrande maggioranza provenivano dalla numerosa diaspora kosovara; c'era infatti una vera e propria organizzazione che si occupava di raccogliere una specie di auto-tassazione dei kosovari emigrati in Svizzera, Austria e Germania, paesi dove vi erano comunità molte numerose. Infine non bisogna dimenticare che nel '96 l'Albania era entrata nella cosiddetta crisi delle piramidi finanziarie, e per circa due mesi è stata completamente abbandonata a sé stessa, senza alcun sistema di governo funzionante, a livello statale e locale, per cui tutte le caserme militari e i depositi di armi furono saccheggiati dai civili. Così improvvisamente l'Uck ebbe una notevole disponibilità di armi. Ci sono stati i primi attacchi alla polizia e all'esercito serbo, e poi la rappresaglia da parte serba che è stata di una violenza inaudita: avvennero dei veri e propri eccidi per decimazione, cioè, per dieci poliziotti serbi ammazzati la rappresaglia era l'incendio e la distruzione di un intero villaggio con centinaia di vittime civili. Fino al '98 la situazione si sarebbe ancora potuta recuperare, ma ormai Rugova controllava solo gli albanesi di Pristina e il sud, la zona che confina con la Macedonia mentre nel resto del territorio non aveva più alcuna presa e l'Uck era diventata una vera e propria struttura di resistenza e di guerriglia. Io ho vissuto in prima persona sia la guerra in Bosnia sia la guerra in Kosovo ed erano due dinamiche completamente diverse: in Bosnia e in Croazia era una guerra di tipo convenzionale, tra eserciti, anche se poi gli assedi sono stati decisivi, in un senso o nell'altro, mentre in Kosovo è stata una vera e propria guerriglia, anche perché qui la componente territoriale è stata sempre predominante, c'è stata veramente una guerra per la terra e per il possesso del territorio, villaggio per villaggio e quasi casa per casa.

4) Quale è la tua valutazione del processo di normalizzazione delle relazioni fra il Kosovo e la Serbia e del dialogo tra Pristina e Belgrado mediato da Bruxelles ? C'è una possibile via di uscita o è destinato a trasformarsi un dialogo senza una fine? Credi sia giuridicamente possibile e politicamente sostenibile arrivare alla normalizzazione delle relazioni senza il riconoscimento reciproco dei due Paesi?

Il fatto è che il più che decennale processo di dialogo tra Kosovo e Serbia che in un'analisi dell'aprile 2021 definivo come un fulgido esempio di "dialogo tra sordi mediato da ciechi" è da anni in una fase di stallo, se non di vera e propria morte cerebrale. Dopo il promettente avvio a livello tecnico, si era giunti nel 2013 alla firma dell'accordo di Bruxelles sulla "normalizzazione delle relazioni", presentato come storico, prematuramente ed esageratamente poiché è rimasto quasi lettera morta. Si sono poi susseguiti vari tentativi di rivitalizzazione: alcuni poco accorti e forzati, come nel 2015 quando la diplomazia europea, e quella americana di rimbalzo, sembrarono avallare l'ipotesi di uno "scambio di territori" (land swap) tra Serbia e Kosovo (un'ipotesi che chiunque conosce i Balcani sa che aprirebbe un "vaso di Pandora" dalle conseguenze devastanti in tutta l'area, e non solo); altri tentativi sono stati pretenziosi e anche goffi, come quello della diplomazia trumpiana che portò nel settembre 2020 alla firma dei cosiddetti "White House Agreements", risultati in una semplice "photo opportunity" allo Studio Ovale e in un autentico, inutile e dannoso pasticcio, smentito dagli stessi firmatari, sul quale è bene sorvolare Come dimostrato anche dagli eventi degli ultimi due anni, con il periodico riattizzarsi della cosiddetta "crisi delle targhe" tra Belgrado e Pristina, per riprendere il cammino credibilmente verso una "normalizzazione

delle relazioni" s'impone un cambio di passo concettuale, una visione che vada oltre quello che è stato il limite evidente del processo di dialogo, a partire almeno dal suo passaggio, nel 2013, dalla fase tecnica a quella politica, vale a dire l'aver avviato e costruito tutto il processo sulla cosiddetta "ambiguità costruttiva" ("constructive ambiguity"). L'accordo di Bruxelles conteneva l'indicazione di un processo graduale che, tramite intese specifiche su questioni essenziali (prima tra tutte la creazione di una Associazione/Comunità delle municipalità serbe in Kosovo, con un grado di autonomia molto più avanzato rispetto al decentramento previsto dall'attuale ordinamento kosovaro), doveva portare al cosiddetto "end-game", vale a dire alla "normalizzazione delle relazioni" tra Belgrado e Pristina: data la distanza tra le parti, a Bruxelles si preferì però utilizzare un linguaggio vago e tutt'altro che preciso, con una "constructive ambiguity" che si sarebbe potuto dettagliare in futuro quando eventuali sviluppi positivi sul campo, e nel processo di integrazione europea di entrambi i paesi, l'avrebbero consentito.

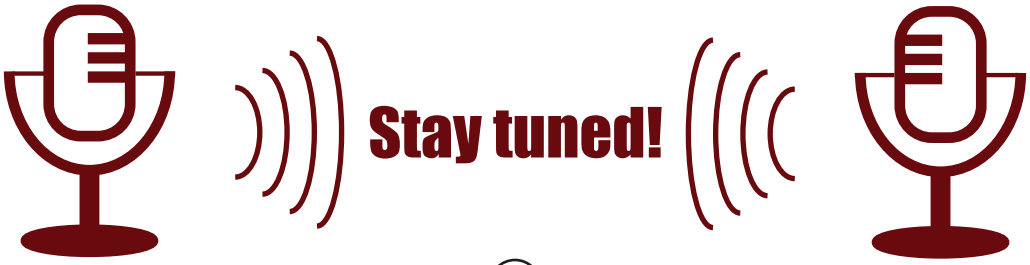
In primo luogo, non venne chiarito neppure cosa si intendeva per "normalizzazione delle relazioni": per Pristina, Washington e la maggior parte dei paesi Ue ciò significava un riconoscimento del Kosovo da parte serba, almeno "de facto" se non "de iure", mentre per Belgrado equivaleva soltanto a una serie di aggiustamenti sul terreno relativi alla tutela della minoranza serba. La stessa questione della forma di autonomia delle municipalità a maggioranza serba non fu chiarita e venne adottata la duplice formulazione "Associazione/Comunità" perché Pristina non accettava solo il termine "associazione", che a suo avviso implicava una vera e propria struttura federale, quasi un "cavallo di Troia" (alla stregua della Republika Srpska in Bosnia-Erzegovina) con effetti critici per la governabilità: non a caso, l'Associazione/Comunità è rimasta sulla carta. Il fatto è che da questa ambiguità originaria non si è stati più capaci di uscire ed essa è risultata tutt'altro che costruttiva, anzi ha reso vani anche quei pochi sviluppi positivi riscontrati sul terreno: infatti, molte delle intese "tecniche" già raggiunte non sono state applicate da una o entrambe le parti perché le hanno considerate un ostacolo, e non un passo in avanti, per il proprio obiettivo finale. In sostanza, per ripartire seriamente e credibilmente bisogna tentare di uscire dall'ambiguità e affrontare il nocciolo della questione kosovara, senza il quale non vi sarà mai alcuna normalizzazione delle relazioni né mai alcuna vera stabilizzazione della situazione sul terreno: esso è a mio avviso rappresentato dalle due questioni essenziali per le quali sono necessarie concessioni reciproche e decisive: la prima è il riconoscimento, almeno de facto per ora (non ostacolando, ad esempio. la partecipazione del Kosovo alle organizzazioni internazionali) e gradualmente, ma in tempi non certo biblici, anche de iure, dell'indipendenza del Kosovo da parte di Belgrado, uscendo da un'anacronistica e indifendibile posizione che è dannosa per la Serbia stessa; la seconda è l'istituzione effettiva, e non solo sulla carta, da parte kosovara di una struttura di autonomia per le comunità serbe in Kosovo che vada oltre le generiche forme di decentramento vigenti.

5) Pensi che l'allargamento dell'Ue ai sei Paesi dei Balcani occidentali sia su un binario morto o ci sono speranze che qualcosa si muova dopo l'aggressione russa contro l'Ucraina? Realisticamente ti senti di ipotizzare per il Kosovo una data di adesione all'Ue?

Non è una questione di date, penso che sia fuorviante, e del tutto inutile, avanzare date ipotetiche di adesione dato lo stato languente della prospettiva europea del paese, potenzialmente candidato (nel lontano 2016 è entrato in vigore l'Asa, vale a dire l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione) ma senza alcun vero progresso concreto sulla strada dell'integrazione, data l'irriducibile opposizione dei 5 paesi non-recognisers (Spagna, Romania, Slovacchia, Grecia, Cipro) e la malcelata diffidenza di altri. I cittadini kosovari, unici tra tutti i paesi dell'area, sono tuttora soggetti all'obbligo di visto per l'area Schengen

essendo negata la liberalizzazione dei visti nonostante la Commissione l'abbia raccomandata da più di sei anni. Ma è l'intero processo di allargamento ai Paesi dell'area balcanica che va ripensato, poiché, come ripeto e scrivo ormai da anni, la verità è che l'Unione Europea, nel tentativo di europeizzare i Balcani, ha finito per balcanizzare sé stessa. Un rilancio del processo di allargamento non può prescindere da una revisione dell'intera politica europea nell'area balcanica, e in questo contesto il Kosovo è prioritario: anche a Bruxelles, e nelle capitali europee, e non solo a Pristina e Belgrado, bisognerà però avere il coraggio di guardare in faccia la realtà e di uscire da questa distruttiva ambiguità. E' chiaro che l'invasione russa dell'Ucraina, con la fatidica data del 24 febbraio 2022 che ha azzerato in un colpo solo tutte le equazioni di sicurezza e di convivenza, di cooperazione e prosperità, dell'intero continente non poteva non avere ripercussioni sulla fragile situazione balcanica, come si è visto con le recenti tensioni, soprattutto in Kosovo e in Bosnia-Erzegovina: il rischio è che la deriva balcanica, che potremmo definire anarchica, venga accentuata da questo cambiamento epocale e che le competizioni latenti sul terreno vengano viepiù strumentalizzate dalle contrapposte forze su scala globale. La speranza è che la comunità internazionale, in primo luogo l'Unione Europea di cui quei paesi fanno geograficamente, storicamente e idealmente parte, recuperi invece una visione positiva e un approccio multilaterale in grado finalmente di imporsi, provando a comporre una volta per tutte quelle fratture e ad assicurare anche a quella regione un futuro di vera stabilità e di autentico progresso: per farlo, occorre avere il coraggio di riconoscere che lo status quo sul terreno è insostenibile e che occorre superarlo e non limitarsi a restaurarlo con interventi da pompieri e vaghe promesse che non fanno altro che rinviare i problemi e alimentare un circolo vizioso di ansie e aspettative. In quest'ottica, la chiave di volta potrà essere solo il processo di integrazione europea, che deve però segnare un cambio di passo, mentale prima che tecnico e negoziale, prendendo in seria considerazione addirittura un ingresso in blocco dei paesi dell'intera regione in modo da rendere davvero più semplice la convergenza strutturale ed evitando ricatti incrociati a livello regionale.

L'adesione dei Balcani occidentali è in definitiva una decisione politica e l'attuale processo, individuale e non regionale, burocratico e meritocratico, implica tempi e modi ormai non più in grado di rispondere alle nuove sfide globali. Più che sulla competizione e sulla convergenza tecnica verso l'acquis comunitario, occorrerebbe legare il processo alla solidarietà e convergenza regionale, traendo lezioni anche dalle dinamiche di integrazione regionale "dal basso" finora un po' trascurate da Bruxelles. Il rebus kosovaro, il conundrum bosniaco, il puzzle macedone, e così via, possono essere sciolti solo se affrontati come questioni europee e considerati come problemi interni alla stessa Unione: così facendo, europeizzando senza riserve mentali e doppi giochi i Balcani, l'Ue potrà anche de-balcanizzare sé stessa. Ancora una volta, se si vorrà andare oltre dei semplici palliativi, non sarà sufficiente il prozac, ma bisognerà avere il coraggio di una terapia d'urto.



EUROPA

Un'Europa inattuale?

di Renzo Rosso

Dalla fine della seconda guerra mondiale, l'Europa ha vissuto una felice vacanza dagli effetti disastrosi della "grande Storia". Al riparo dello scudo americano, essa ha potuto a lungo concentrarsi sullo sviluppo e sul benessere economico, elaborando un proprio sistema di valori e dedicandosi a un graduale processo d'integrazione. Esauritasi la guerra fredda con l'implosione dell'URSS, per un breve periodo aveva potuto persino illudersi che il proprio originale progetto potesse ottenere una vasta e pressoché universale convalidazione, mediante la globalizzazione e l'affermazione di un sistema liberale basato sulle regole. L'internazionalismo di mercato avrebbe scolorato le ideologie e diluito i nazionalismi, seppellendo il XX secolo e inaugurando una promettente epoca post-moderna.

Preceduta da numerosi segnali inquietanti che non si sono saputi cogliere a tempo, l'invasione russa dell'Ucraina sta invece obbligando l'Unione Europea a rimettere in questione la sua auto-rappresentazione, la sua stessa natura e l'adeguatezza delle proprie istituzioni, strumenti e politiche. Un siffatto bilancio, ancora inconcluso, presenta luci e ombre. Dal lato positivo, l'Unione Europea è riuscita sorprendentemente (tenuto conto degli impacci decisionali, della paralizzante regola dell'unanimità e delle divergenze interne sulla Russia) a restare abbastanza compatta nella condanna all'aggressione e a mettere in atto misure efficaci: aiuti economici e militari all'Ucraina e successivi pacchetti di sanzioni incisive, a dispetto di ripetuti ostacoli e veti; conseguendo infine, soprattutto, una sostanziale indipendenza energetica che l'ha liberata dalla più potente leva di influenza e ricatto sino allora in possesso di Mosca.

D'altra parte, questi innegabili miglioramenti si sono accompagnati a un progressivo riallineamento interno, che ha portato ancor più allo scoperto le già esistenti divergenze interne lungo la direttrice Est-Ovest. Il confronto aspro con Mosca ha azzerato la politica di dialogo e collaborazione economica che un nocciolo di Paesi occidentali fondatori, con Germania, Francia (e Italia) alla loro testa, aveva impostato con la Russia, facendone una linea guida dell'intera Unione nel dopo-Guerra Fredda. Il fallimento di questo ambizioso progetto, che si proponeva di stabilire una "pace perpetua" sul continente e di raccoglierne i dividendi, ha visibilmente indebolito la capacità d'influenza del binomio franco-tedesco, fino allora vero asse portante dell'Unione. Anche al suo interno sono emerse divergenze su argomenti tutt'altro che secondari: i rapporti con la NATO e gli Stati Uniti; la difesa europea e il "procurement" militare; le caratteristiche del "Green Deal" e della transizione energetica; infine, le più tradizionali e ricorrenti controversie sul debito, il bilancio europeo e la necessità di una politica fiscale congiunta.

"Gli sviluppi futuri saranno naturalmente condizionati dagli esiti del conflitto in corso, ma al momento è difficile prevedere che la Russia possa, in tempi ragionevolmente brevi, dismettere le sue ambizioni imperiali e incamminarsi su un percorso analogo a quello imboccato dopo la Guerra Fredda"

All'indebolimento dell'asse franco-tedesco ha fatto riscontro la crescita del peso politico dei Paesi "di frontiera", più sensibili, per ovvie ragioni storiche, alla minaccia russa e ora schierati letteralmente sul fronte: i Paesi Baltici e Nordici e, con la notevole eccezione dell'Ungheria, tutto il gruppo dei Paesi dell'Est con la Polonia alla sua testa. Gli assestamenti interni alla "membership" non hanno prodotto, finora, una nuova configurazione d'equilibrio. Prima l'epidemia, poi la guerra -come ha osservato l'economista Enrico Spolaore - hanno "sottolineato l'importanza di politiche coordinate, dove le economie di scala sono più importanti", rafforzando in tal modo le prospettive e le spinte verso una maggiore integrazione politica europea. Peccato che proprio i Paesi più esposti e bisognosi di sicurezza e perciò in teoria agenti naturali d'un graduale spostamento dell'Unione verso l'integrazione e lo "hard power", siano anche i più riluttanti a dismettere gli attributi della propria sovranità in favore di una comunità sovranazionale; e pure, spesso, i più reazionari in tema di libertà civili e di istituzioni democratiche, e quindi inclini a porsi in contrasto con i principi basilari dell'Unione, mettendo in dubbio la supremazia del Trattati e disattendendo l'autorità degli organismi sovranazionali.

Il disordine globale, innescato dall'invasione dell'Ucraina ma causato, in profondità, dall'intento tanto Cinese quanto Russo di contestare l'ordine internazionale costituito, si riflette perciò in un'ambigua evoluzione interna dell'UE. La domanda di strumenti che la metterebbero in grado di svolgere un ruolo internazionale più incisivo si accompagna non solo a una frattura marcata fra "vecchia" e "nuova" Europa, ma anche a un riflusso delle opinioni pubbliche interne verso partiti e movimenti politici d'ispirazione nazionalistica e populistica, ritenuti in grado di offrire riparo da un ambiente esterno imprevedibile e percepito come ostile. Alcuni di questi più profondi fattori di disordine non sono nuovi. Risalirebbero anzi, secondo il politologo italiano Sergio Fabbrini, a una sorta di oscuro rovescio del processo di globalizzazione: il successo nel diffondere lo sviluppo globale si è, infatti, accompagnato in Occidente alla deindustrializzazione, a una crescita impressionante delle diseguaglianze, al declino delle classi medie e operaie e, infine, alla rinascita dei nazionalismi.

La guerra, in definitiva, avrebbe catalizzato questi fattori creando la diffusa percezione di una debolezza o inadeguatezza strutturale dell'Unione Europea. Anzi, secondo alcuni come l'italiano Panebianco, marcando addirittura il passaggio da un'età dell'innocenza quando l'ideale di un'Europa forte e integrata sembrava sul punto di essere realizzato, a un'età della consapevolezza e

del disincanto, in cui "il passato stesso e la storia europea" si opporrebbero al pressante bisogno di una maggiore integrazione politica e militare. Partendo da premesse altrettanto pessimistiche, una personalità del calibro di Pascal Lamy (a lungo al vertice del WTO e quindi buon conoscitore delle risorse e dei limiti del multilateralismo) si è posto il problema della "pertinenza storica" dell'integrazione europea. L'Europa, confrontata con la guerra e con una rivalità fra Stati Uniti e Cina capace di scomporre e ricomporre il mondo, si ritroverebbe al tempo stesso marginalizzata, poiché dissolta in un "Occidente" dominato in ogni aspetto dagli USA, e incapace di far valere la propria più intrinseca qualità di "potenza normativa", irriducibile alla politica di potenza tradizionale. Assai meno "pertinente" della NATO, l'UE avrebbe tuttavia ancora alcune chances, che Lamy riconduce a tre fattori principali: il ricompattamento prodotto dall'aggressione russa; il ritorno della guerra convenzionale, che relativizzerebbe l'importanza della deterrenza nucleare e restituirebbe un senso al progetto di un esercito europeo integrato; infine, l'accelerazione impressa da Putin, col suo spregiudicato utilizzo dell'arma energetica, a un "Green Deal" che si convertirebbe, sorprendentemente, in una sorta di "ecologia di guerra". Gli argomenti di Lamy sembrano dare per scontato che la rilevanza attuale dell'UE possa essere ritrovata quasi esclusivamente attraverso una radicale conversione in senso "geopolitico", come denota il suo ripetuto utilizzo di metafore belliche. Sembra invece persino ovvio osservare, di converso, che la condizione dell'UE quale organismo solo in parte sovranazionale, non possa essere meccanicamente equiparata a potenze statuali che agiscono in difesa dei propri interessi particolari, sostenute da una volontà politica omogenea e dalla forza militare. La vera forza dell'UE risiede altrove: idealmente, spetta a essa di restare l'indispensabile difensore di un ordine e una metodologia multilaterale, minacciati da un multipolarismo molto meno equo ed equilibrato di quanto i suoi interessati promotori vogliano adesso far credere; mentre, da un punto di vista pragmatico, l'Unione possiede una vocazione e specifiche capacità per il negoziato e la formazione di regole, applicabili non solo al commercio ma a un vasto insieme di questioni globali, per definizione gestibili meglio in un contesto multilaterale che in una situazione di competizione esasperata e conflitto. La vera sfida per l'Europa, pertanto, è di mantenere e valorizzare queste sue peculiari risorse adattandole a un contesto internazionale molto più divisivo, che le impone di assumere essa stessa qualche aspetto di "hard power". Un dibattito su queste questioni è del resto in corso da anni all'interno dell'UE, specialmente da quando, nel 2019, le incombenti trasformazioni internazionali avevano indotto Ursula Von

der Leyen a rivendicare per la Commissione un ruolo "geopolitico". All'epoca, i due eventi (pandemia e guerra) che di lì a poco avrebbero sconvolto il panorama internazionale non erano ancora comparsi all'orizzonte e la volontà di stimolare un maggiore potere e incisività internazionale dell'Unione sorgeva, piuttosto, dalla preoccupazione per il minacciato abbandono della vecchia Europa da parte di un'America Trumpiana di nuovo isolazionista, meno disposta a sostenere gli alleati e orientata soprattutto a contenere la minaccia della Cina. Nel programma della nuova Presidente della Commissione, gli aspetti politici della nuova situazione internazionale erano peraltro solo sfiorati, restando in secondo piano rispetto a imperativi più propriamente geo-economici: primo fra tutti il cambiamento climatico, dove una "leadership" europea era attesa e credibile, dopo il disimpegno americano; poi, l'intenzione di favorire un ruolo più profilato dell'Europa nei settori più avanzati dell'innovazione tecnologica, dalla digitalizzazione all'intelligenza artificiale, dove invece essa era rimasta indietro.

La dimensione prevalentemente securitaria in cui l'Europa è stata in seguito precipitata dall'aggressione russa ha comportato il rischio di mettere in ombra la consapevolezza sia delle effettive risorse a disposizione dell'Unione, sia dei loro limiti obiettivi. In tal modo, l'esigenza di un maggior ruolo geopolitico dell'Unione ha potuto talvolta scambiarsi con l'illusione che essa potesse agire come una potenza nazionale, pur senza possederne gli strumenti politici e militari. Questo rischio si è manifestato nelle mosse compiute da Macron prima, durante e dopo la crisi in Ucraina, con i suoi ripetuti tentativi di rimettere in carreggiata una relazione con la Russia di Putin che era ormai compromessa; e, più recentemente, con la controversa visita a Pechino dell'aprile scorso. Quest'ultima non solo ha partorito risultati scarsi (per quanto abilmente sfruttati dalla diplomazia cinese) circa l'obiettivo conclamato di coinvolgere la Cina negli sforzi di pace sull'Ucraina, ma ha anche avuto l'effetto più grave di mettere allo scoperto le divergenze fra gli alleati sulla questione di Taiwan. Una volta di più, Macron ha fatto ricorso a un concetto di autonomia strategica inteso in senso eminentemente negativo, quale opportunità di liberarsi da una dipendenza politica e militare dagli USA, giudicata precaria e suscettibile di trascinare l'Europa in controversie estranee ai suoi interessi. Distanziandosi in tal modo da Washington (ma anche dalla linea molto più articolata della Commissione), il Presidente francese ha non solo compiuto uno sbaglio tattico ma anche un più clamoroso errore strategico, sottovalutando la sottile connessione che unisce ormai le mosse revisioniste di Putin in Europa con quelle che Pechino si appresterebbe a compiere a Taiwan. Altri capi di Governo europei di peso quali Scholz e

Sanchez si erano affacciati nello stesso periodo a Xi Jinping quali "demandeurs" sull'Ucraina, commettendo entrambi l'ingenuità di confondere nella stessa visita gli obiettivi economici con quelli politici. Nessuno di loro aveva però preteso come Macron, presentatosi con le sembianze di una visita congiunta con la Von der Leyen, di agire quasi in sostituzione dell'Europa, come una sorta di "Terza Forza" o "potenza di equilibrio". In definitiva, una concezione dell'autonomia strategica così schiacciata sulla politica di potenza, sembra ottenere effetti opposti a quelli voluti: non solo sottovalutando le vere risorse dell'UE, ma anche ridimensionandone la visione e le prospettive globali.

In un recente saggio su "Foreign Affairs", Timothy Garton Ash cerca invece di cogliere sia la complessità dell'Ue sia le sue potenzialità, mediante un ingegnoso ossimoro. Per un paradosso della storia, proprio il tentativo di Putin di ricostituire l'Impero russo avrebbe reso possibile la creazione di un'Europa post-imperiale: una formazione non più dominata da alcun popolo o nazione ma che, per funzionare, avrebbe bisogno di assumere almeno alcune delle funzioni di un impero: "un sufficiente grado di unità, di autorità centrale e di effettiva capacità decisionale, al fine di difendere gli interessi e i valori comuni". La visione di un impero post-imperiale europeo che avrebbe recuperato proprio grazie alla guerra l'obiettivo geopolitico fondamentale dell'allargamento e si appresterebbe, in partenariato con NATO e Stati Uniti, a prevenire la restaurazione dell'Impero russo e a contenere quello nascente della Cina, entrambi Imperi a pieno e antico titolo, è certo suggestiva. Essa ha il merito di rimarcare l'importanza di un "allargamento" che restituisce profondità storica e visione al progetto europeo, opponendosi sia alla narrativa pessimistica convenzionale circa l'inevitabile declino europeo, sia a quella, altrettanto retriva, dei neo-nazionalisti. Ha però il limite di non cogliere appieno tutte le contraddizioni interne e i paradossi di questo processo, restando perciò entro i limiti di una - seppur utile - provocazione intellettuale. Per contro, le difficoltà e le contraddizioni che l'UE incontrerebbe per adattarsi alle nuove condizioni internazionali sono magnificate da uno dei più conosciuti editorialisti del "Financial Times", Martin Wolf; il quale si domanda come la "idealistica" e post-moderna" Unione Europea possa sopravvivere in un mondo di nuovo dominato da una rinnovata, "moderna" anarchia di Stati-nazione. Costretta a scegliere fra essere "un'Alleata, un Ponte o una Potenza", l'Unione incontrerebbe ostacoli specifici in ciascuna di queste condizioni. Quale alleata obbligata degli Stati Uniti, essa potrebbe ritrovarsi in una posizione di vassallaggio (la preoccupazione principale di Macron). La sua naturale caratteristica di "ponte" o "mediatore" sarebbe impedita da un

mondo sempre più polarizzato, in cui essa non potrebbe esimersi dall'essere più vicina a una parte (ancora gli USA) che alle altre. Infine, per assumere un autentico status di "Potenza", essa dovrebbe dotarsi di strumenti adeguati, che solo una più stretta unione politica e fiscale potrebbe consentirle. Ma il punto essenziale è, in buona sostanza, che le diverse condizioni indicate da Wolf non costituiscono alternative che si escludono a vicenda, ma funzioni e ruoli che l'UE è chiamata a svolgere di volta in volta o simultaneamente in modo imperfetto e parziale, così come imperfetta, parziale e in costante evoluzione è la sua stessa natura. Parrebbe forse più utile, pertanto, esaminare alcuni dei principali nodi che l'Unione dovrà affrontare basandosi sulle sue risorse effettuali, piuttosto che lamentare vanamente la sua inadeguatezza o invocare in astratto riforme che -ormai lo sappiamo bene - potranno aver luogo solo sotto pressione degli eventi e post festum.

Le relazioni transatlantiche rappresentano un ovvio motivo di preoccupazione. Il loro deterioramento durante il mandato di Trump non era solo dovuto all'atteggiamento brutale dell'ex-Presidente, ma a ragioni più profonde ancora vigenti con Biden, nonostante gli sforzi di quest'ultimo per restaurare l'alleanza. Questo intento ha avuto successo finora, grazie soprattutto a una guerra che ha contribuito a tener viva l'illusione di uno scenario simile a quello della Guerra Fredda. Allora, l'Europa rappresentava il principale teatro di un confronto bipolare fra le due superpotenze: Washington aveva perciò un interesse fondamentale a rafforzare l'Europa sia militarmente sia economicamente (con la creazione della NATO, il Piano Marshall e il sostegno politico all'integrazione economica europea). Ciò non è più garantito, in un mondo nuovo caratterizzato dall'ascesa della Cina, così come dalla frammentazione dell'ordine internazionale in una costellazione di potenze regionali opportunistiche, riluttanti a essere arruolate in campi ideologici contrapposti, e spesso in rapporti ambigui con le alleanze tradizionali: non tanto un mondo multipolare, quanto un nuovo e caotico bipolarismo inclinato verso l'Asia-Pacifico. L'esigenza di contenere la nascente potenza asiatica sul terreno geopolitico e geo-economico ha condotto gli Stati Uniti a una politica più "egoista", mirata alla reindustrializzazione interna, al mantenimento della supremazia tecnologica sulla Cina e all'accorciamento delle catene di valore. Alcune delle maggiori iniziative di Biden come il programma di sussidio agli investimenti verdi negli USA (IRA), o quello analogo mirato a incentivare i semiconduttori e le tecnologie di punta (CHIP and Science Act), non sono state consultate con gli alleati europei, virtualmente danneggiati da un forte squilibrio negli aiuti di Stato che scoraggia gli investimenti in Europa, favorendone invece

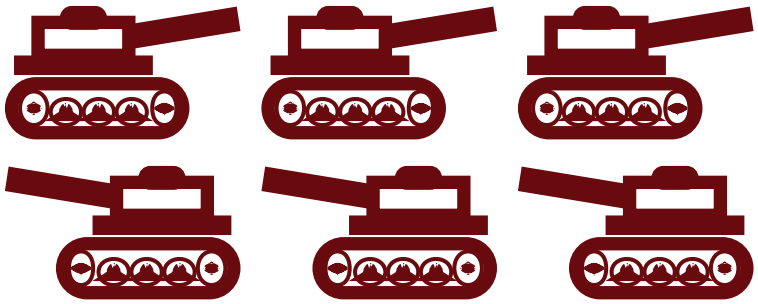
la concentrazione negli Stati Uniti. Poiché l'Europa unita non è in possesso né di una potenza finanziaria, né di una capacità di politica industriale comparabili e simmetriche a quelle degli USA, assicurare un riequilibrio sarà compito più arduo e complesso di quanto solo accennato nei propositi congiunti di Ursula Von der Leyen e Jake Sullivan. Il nuovo "Washington Consensus" annunciato da quest'ultimo in un recente intervento alla "Brookings Institution", quale ambizioso progetto per riformare la globalizzazione su nuove basi (intorno alle questioni geo-economiche, piuttosto che alla liberalizzazione dei commerci), potrebbe costituire una piattaforma utile a riequilibrare gli aspetti economici della relazione transatlantica, ma è per ora solo ai primi passi e non se ne intravedono ancora seguiti concreti. Sul terreno politico, la preoccupazione per un possibile disimpegno americano dall'Europa resta viva a causa dell'imprevedibilità degli scenari interni americani, anche se vi si oppone l'argomento più forte della connessione strategica fra gli scenari europei e quelli dell'Asia-Pacifico, che riconferma l'attualità sia della NATO, sia della stessa Unione Europea. In definitiva però -osserva un recente studio dell'ECFR, la tanto temuta "vassallizzazione" potrebbe essere il risultato non solo e non tanto delle politiche americane, quanto di radicate e confortevoli abitudini europee. I possibili correttivi allo squilibrio andrebbero cercati - ne conclude il medesimo studio - non solo nell'assunzione di maggiori responsabilità militari dentro e fuori la NATO, ma anche in un forte impegno, in collaborazione con gli USA ma senza accettarne passivamente le decisioni, sul terreno geo-economico della politica industriale, che riveste ormai un'importanza paragonabile ai fattori geopolitici.

Fra le diverse questioni che la guerra ha drammaticamente evidenziato, forse la più importante per le sue implicazioni sul futuro dell'UE, e allo stesso tempo la più problematica e densa d'incognite, è l'allargamento dell'Unione. Dalla fine dell'URSS fin circa al 2008 (data della più grave crisi finanziaria del dopo-guerra fredda), esso era stato percepito come il compito storico e l'obiettivo geopolitico più importante dell'UE, incarnando il progetto dell'unificazione politica di (quasi) tutto il continente intorno a un insieme di valori, principi e regole comuni. Dopo un lungo periodo di disaffezione nel quale il momento favorevole era sbiadito, perdendo per strada la Turchia e lasciando in purgatorio gli altri aspiranti, la domanda di accessione dell'Ucraina subito dopo l'invasione e la successiva concessione dello status di candidato a Kyiv e Chişinău, ha di colpo restituito all'allargamento il valore e il significato politico originario. Per la prima volta, l'aggressione della Russia aveva sfidato l'ordine di sicurezza del dopo-Guerra Fredda, violando le norme internazionali e contestando

lo spirito dei Trattati, e perciò "minacciando irrevocabilmente il ruolo dell'UE quale soggetto internazionale". Il luogo comune, secondo cui l'Ucraina starebbe difendendo "i nostri valori", non è perciò frutto di sola retorica. Su queste premesse, l'offerta all'Ucraina di una concreta prospettiva di accessione rappresenta la principale - e probabilmente irreversibile - azione compiuta dall'Unione quale "attore geopolitico". In tal modo, essa sembra aver riconosciuto che, dopo l'invasione, non vi sono più in Europa aree grigie e Stati-cuscinetto, e che quelli che erano prima percepiti come tali sono diventati -nelle parole di Nathalie Tocci - "veri Stati di frontiera", su un limes contendibile da un Putin revisionista, apparentemente disposto a respingerlo fin verso i confini di quell'"impero interno" che era la vecchia Unione Sovietica. Abbandonare l'Ucraina (e gli altri aspiranti già inclusi da Mosca nella propria area d'influenza) significherebbe perciò condannarli, piuttosto che a quell'instabilità che era il corollario dell'anteriore politica russa dei "conflitti congelati", a un completo diniego della loro sovranità. Questi sviluppi hanno comportato l'immediata obsolescenza delle politiche di vicinato formulate dall'UE nei confronti dei Paesi vicini dell'Est: l'obiettivo di consolidare la loro stabilità mediante lo sviluppo economico e la pratica graduale del buon governo e della democrazia presupponeva, quantomeno, una situazione pacifica e un ambiente esterno prevedibile. Anche l'iniziativa di una "Comunità Politica Europea", concepita da Macron nell'intento di offrire ai Paesi non-membri una prospettiva di collaborazione diventando una sorta di "cerchio esterno" dell'UE, sembra ormai priva di un autonomo spazio d'azione, assumendo gradualmente anch'essa le connotazioni di Foro di sicurezza: è indicativo, in tal senso, lo svolgimento della sua ultima riunione in un punto caldo come la Moldova, uno degli Stati di frontiera più soggetti alle provocazioni di Mosca. Pur così politicamente necessaria, l'accessione dell'Ucraina continua a suscitare dubbi e perplessità: giustificate non solo per la sua attuale condizione di Paese belligerante, ma anche per le possibili analogie con l'evoluzione in corso di diversi Paesi dell'Est verso forme ibride di nazionalismo e populismo estranee ai principi dell'UE, venate d'autoritarismo o dichiaratamente illiberali. Tutto suggerirebbe, secondo questa linea di pensiero, che le nuove accessioni possano seguire un analogo percorso involutivo. Il peso dei nazionalismi all'interno dell'UE ne sarebbe enormemente accresciuto, rendendone sempre più arduo il funzionamento. Questi argomenti, secondo cui nuovi allargamenti pregiudicherebbero anziché rafforzare il ruolo geopolitico dell'UE, non appaiono del tutto infondati, anche se speculativi e, pertanto, inverificabili per definizione. Essi, soprattutto, trascurano due elementi che distinguono nettamente la situazione attuale dalle fasi precedenti

dell'allargamento dell'Unione. Il primo è la sfida mortale rivolta dalla Russia all'UE, che costringe quest'ultima a una risposta politica senza precedenti e a quel gesto squisitamente geopolitico che è la proposta di un'accessione "mediante la guerra". Il secondo, riguarda l'impulso conferito dalla guerra alla collaborazione politico/militare, che potrebbe costituire un primo passo per la costruzione di quel "pilastro europeo" della NATO che era stato finora solo una vaga aspirazione. In questo caso, l'integrazione politico/militare si affiancherebbe a quella economica quale ulteriore (anche se forse non sufficiente) fattore di coesione.

Preceduta da una pandemia che aveva già arrestato e invertito il progresso della globalizzazione, la guerra di Putin ha smantellato quel che rimaneva dell'architettura di sicurezza in Europa e prodotto sostanziali modifiche nelle interdipendenze economiche e nella posizione geopolitica dell'Unione Europea. L'alleanza con gli Stati Uniti ne è uscita apparentemente rafforzata, così come la NATO ha recuperato la sua ragion d'essere, ma lo sguardo dell'America resta ben fisso sulla Cina. Solida in superficie, l'alleanza è perciò virtualmente fragile, anche perché il riflusso su posizioni isolazionistiche, con Trump o un suo simile, rimane una possibilità concreta. Per questo, mantener saldo il rapporto transatlantico resta una delle prime priorità dell'UE. La vera chiave strategica per la sua stabilità dovrebbe essere il mutuo riconoscimento che gli scenari europei e dell'Asia-Pacifico sono ormai connessi fra loro, grazie al sempre maggiore allineamento russo-cinese che - qualora non vanificato dagli esiti della guerra in corso - rappresenterebbe una svolta epocale negli equilibri globali. Pretendere che l'UE possa comportarsi come una "Terza Forza" sembra pertanto illusorio. L'Europa non potrà fare a meno delle alleanze. Al fine di adattarsi ai tempi ed evitare inoltre il rischio di un'eccessiva dipendenza dagli Stati Uniti, l'Europa dovrà mettere meglio a fuoco e in parte modificare i suoi strumenti, senza però abdicare dalla propria natura. Le sue tradizionali risorse negoziali sono state indebolite e in parte dislocate da una situazione più conflittuale che ha messo in crisi il multilateralismo, ma anche l'anarchia degli Stati-Nazione o degli Imperi in gestazione dovrà ancora, e assai presto, fare i conti con urgenti sfide e crisi globali come il cambiamento climatico. Benché l'Unione non sia una potenza tradizionale, essa dovrà -spinta dalla guerra - assumere alcune caratteristiche dello "hard power", quale il rafforzamento delle sue capacità di difesa. Il suo sostegno all'Ucraina ha davvero un significato "esistenziale" per l'UE: esso è necessario per non indebolire gli Stati di frontiera, preservare i suoi valori e scoraggiare future tentazioni degli autocrati. Tutto ciò richiederà alla fine, come Mario



Draghi ha osservato, una pace stabile e non un "pareggio confuso", sicuro preludio a nuovi conflitti. L'allargamento torna ad essere un obiettivo centrale dell'UE, con un significato geopolitico più pronunciato e differenti caratteristiche. L'Ucraina e alcuni dei nuovi candidati si collocano infatti su di un limes contestato che non si prevede possa sfumarsi in tempi prevedibili, posto che la Russia sta, al contrario, accelerando la sua trasformazione da "demokratura" autoritaria a vero e proprio Stato totalitario dotato di un'aggressiva (anche se a dire il vero improvvisata) ideologia revanscista e anti-occidentale. Gli sviluppi futuri saranno naturalmente condizionati dagli esiti del conflitto in corso, ma al momento è difficile prevedere che la Russia possa, in tempi ragionevolmente brevi, dismettere le sue ambizioni imperiali e incamminarsi su un percorso analogo a quello imboccato dopo la Guerra Fredda. Per il momento, l'Europa è obbligata a rivedere e adattare alcune delle sue politiche più consolidate: ciò è già accaduto con la politica di vicinato e con le inaspettate aperture all'allargamento anche da parte di un Paese tradizionalmente riluttante come la Francia, che sta tuttavia cercando di trovare qualche mediazione fra "allargamento" e "approfondimento" mediante la sua iniziativa di una CPE. Molte questioni restano aperte: Sul lungo termine, come assicurare che l'inevitabile allargamento (e la stessa, crescente dimensione securitaria) non si risolvano alla fine in una regressione dei principi democratici sui quali l'UE si è fin qui fondata. Prima ancora, l'Unione Europea (ma anche la NATO) dovrà apprestarsi a far fronte anche a scenari che non avrebbero veri precedenti, se non forse qualche analogia con diversi casi della storia più meno contemporanea (le due Germanie, le due Coree, o il rapporto di USA e Occidente con Israele). Lo scenario più difficile e scomodo sarebbe senza dubbio quello di un conflitto irrisolto o "congelato" nel cuore dell'Europa: un esito che costringerebbe a soluzioni complesse, rischiose e totalmente non convenzionali, mirate ad assicurare credibili garanzie di sicurezza e una sicura prospettiva d'inclusione e ricostruzione a un Paese ancora tecnicamente in guerra.

EUROPA

Strumenti dell'Unione europea per l'inserimento socio-lavorativo degli sfollati dall'Ucraina

di Alfredo Rizzo

Premessa

Le crisi sistemiche che hanno caratterizzato l'inizio del terzo millennio (a iniziare dalla minaccia terroristica internazionale, passando per le numerose crisi ambientali, conflitti regionali e c.d. casi di "regime failures" che hanno causato, a propria volta, importanti flussi migratori, sino ad arrivare alla crisi sanitaria globale e all'attacco sferrato dall'esercito russo in territorio ucraino), rendono prepotentemente serie e urgenti riflessioni e ripensamenti degli strumenti formali che oggi appaiono sempre meno adatti a fronteggiare tali sfide.

Premesso tale accennato quadro di profonda difficoltà sistemica, il contributo si propone di illustrare, innanzitutto, il contesto formale di dimensione "sovranazionale" (Unione europea) che, rebus sic stantibus, definisce le politiche migratorie e in particolare la gestione di flussi improvvisi di c.d. "sfollati", con un approccio comparativo per quanto attiene alle diverse categorie di persone coinvolte da tali politiche e le diverse finalità perseguite dai diversi strumenti legislativi rilevanti.

L'oggetto specifico del contributo riguarda le modalità con cui la stessa Unione europea ha inteso affrontare il tema dell'inserimento socio-lavorativo delle persone individuate dalla decisione con la quale è stata garantita accoglienza nei paesi dell'Unione europea a diverse categorie di persone sfollate a seguito della crisi militare e umanitaria provocata dall'invasione russa dell'Ucraina. A tal fine, rileva richiamare strumenti non direttamente relativi alle finalità indicate, tenuto conto di come la crisi richiamata abbia posto in cima all'agenda politica questioni concernenti l'adeguamento di altri strumenti di gestione di cittadini non appartenenti all'Unione ma regolarmente presenti sul territorio dell'Unione stessa, sia in qualità di soggiornanti di lungo periodo sia in quanto persone cui spetta un permesso unico per lavoro, anche ai termini della disciplina sulla protezione sociale normalmente applicabile ai cittadini di Stati membri dell'Unione circolanti in quest'ultima per le stesse richiamate ragioni lavorative.

Considerazioni generali

La guerra in Ucraina ha indotto le istituzioni dell'Unione ad attivare una disciplina specificamente attinente all'accoglienza di sfollati. Tale disciplina, risalente al 2001 (v. infra), è stata concepita a seguito dello sfollamento forzato di persone provocato dalla guerra del Kosovo del 1998-99, ma, tuttavia, non era mai stata attivata formalmente, nonostante alcuni recenti eventi di rilevanza trans-nazionale (come, per limitarci all'area euro-mediterranea, i conflitti interni seguiti ad importanti mutamenti di regime che sono andati sotto il nome di "primavere arabe" che hanno provocato, inter alia, importanti effetti in termini di spostamenti quantitativamente significativi di persone verso l'Europa occidentale. Gli spostamenti di migranti c.d. "economici" interessano, per quanto attiene specificamente all'Europa occidentale, flussi Sud-Nord da paesi dell'Africa centrale verso il

"La sfida resta quella di un bilanciamento tra le finalità di carattere umanitario sottese alla disciplina sugli sfollati (che mantiene il suo fine "emergenziale") e la necessità di garantire la sostenibilità di un mercato del lavoro che non può evitare di farsi carico anche delle situazioni individuali"

Mediterraneo. Tuttavia, l'Assemblea generale delle N.U., nella sua Dichiarazione del 19 settembre 2016 su rifugiati e migranti (A/RES/71/1) ha fatto esplicito riferimento all'idea che "all individuals" (quindi prescindendo da una classificazione formale come richiedenti protezione internazionale o migranti in senso più esteso) possano rivendicare e vedersi assegnati diversi diritti inerenti inter alia alla necessità che lo Stato di accoglienza accerti individualmente la loro condizione formale, senza che questo implichi la criminalizzazione di tali spostamenti di persone. Si veda anche sul sito dell'Alto commissariato delle N.U. per i rifugiati (UN High Commissioner on Refugees, UNHCR), Asylum and migrants, https://www.unhcr.org/asylum-and-migration.html ,

L'Unione Europea, dal canto suo, in tre articoli del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) si occupa di tre aree: la prima, di cui all'art. 77 TFUE, concernente la gestione delle frontiere interne ed esterne; la seconda, di cui all'art. 78 TFUE concernente la politica di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea; la terza, di cui all'art. 79 TFUE, che si occupa di una politica comune dell'immigrazione.

Sul tema specifico delle politiche migratorie, l'ampiezza degli interventi da parte dell'Unione si ricava anche dal fatto che essa si occupa inter alia di questioni relative alla gestione del fenomeno dell'immigrazione "irregolare" (art. 79, par. 2, lett. b, TFUE), essendo all'uopo intervenuta la direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, da interpretarsi alla luce di alcuni criteri generali ricavabili anche dalla disciplina concernente le persone richiedenti protezione internazionale e sulla quale la Corte di giustizia dell'Unione ha già offerto importanti indicazioni, particolarmente in riferimento alle relative modalità attuative nell'ordinamento italiano. Tale giurisprudenza riguarda in particolare le misure nazionali di trattenimento dell'immigrato irregolare (v. Corte giust. UE del 28 aprile 2011, causa C-61/11, El Dridi e del 1° ottobre 2015, causa C-290/14, Celaj).

Per mero spirito di completezza, valga comunque ricordare come il diritto dell'Unione, al pari di quello nazionale, affronti comunque diverse tipologie di questioni attinenti anche, e in particolare, all'inserimento socio-lavorativo di cittadini di paesi terzi in condizione migratoria, siano essi soggetti "non qualificati" (si veda la direttiva 2014/36 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, o "qualificati", cioè richiedenti asilo e protezione internazionale).

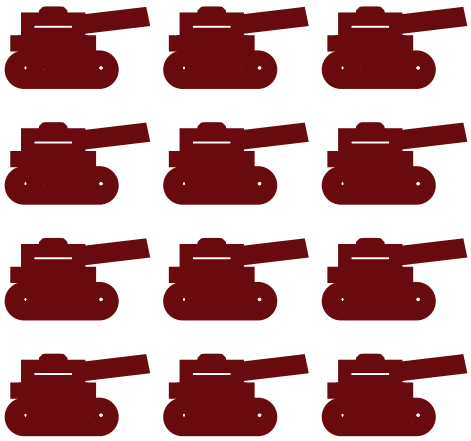
Al riguardo si veda ad es. l'art. 5 bis del Testo unico sull'immigrazione (D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), specificamente in tema di contratto di soggiorno per lavoro subordinato.

Completando il sistema di protezione che include la tutela dei richiedenti asilo e il riconoscimento di status (aspetti sui quali si torna infra), rileva l'istituto della protezione c.d. "temporanea". Tale categoria di protezione era già disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Vale la pena osservare che la direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, all'art. 3, par. 3, prevedeva già che le proprie disposizioni non si applicano "quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE". Al riguardo, vale la pena tenere presente che la disciplina sulla protezione temporanea è ispirata allo stesso criterio solidaristico infracomunitario che ispira anche la disposizione di cui all'art. 80 TFUE, inerente all'equa ripartizione della responsabilità, anche finanziaria, tra Stati membri dell'Unione.

Nel suo preambolo, la direttiva 2001/55/CE citata fa riferimento esplicito alla necessità di prevedere un "sistema di solidarietà diretto a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che accolgono gli sfollati". Per una disamina di contenuti ed effetti della disposizione di cui all'art. 80 TFUE si veda il documento della Direzione generale per le politiche interne del Parlamento europeo (Policy department, Citizens' rights and Constitutional affairs, The implementation of article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration, 2011), dove si mette in correlazione la disposizione in esame con quella di cui all'art. 4 n. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE, disposizione che riproduce l'art. 10 del Trattato della Comunità Europea, TCE, lungamente applicata nella giurisprudenza della Corte di giustizia), che instaura un obbligo di leale collaborazione tra Stati membri e tra questi e l'Unione europea nell'attuazione del diritto dell'Unione.

La direttiva del 2001 fornisce un modello di protezione temporanea a livello di UE in caso di un numero elevato di ingressi di sfollati da paesi terzi, etichettato dalla direttiva come un "afflusso massiccio" di persone che non possono tornare nei loro paesi di origine a causa di conflitti armati o violazioni sistematiche/generalizzate dei diritti umani. Prevede uno status di protezione di gruppo immediato che concede permessi di soggiorno ai beneficiari. La protezione è limitata nel tempo per un periodo iniziale di un anno, prorogabile in periodi semestrali fino a due anni, e prorogabile fino a tre anni nei casi in cui persistono i motivi della protezione temporanea.

È importante sottolineare che gli Stati membri non possono offrire ai beneficiari di protezione



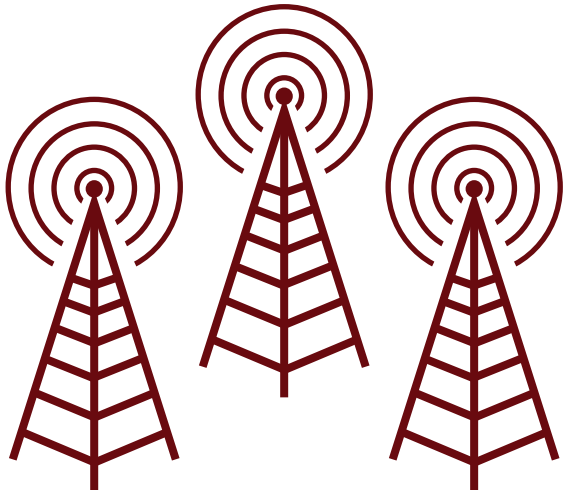
temporanea un livello di protezione che sia inferiore rispetto a quelli previsti dalla direttiva. Tali diritti comprendono, tra gli altri, l'immediato accesso alle attività di lavoro subordinato e autonomo, all'alloggio e ad un alloggio adeguato, all'assistenza sociale e ai mezzi di sussistenza, la parità di accesso all'istruzione da parte dei minori e il diritto al ricongiungimento familiare (artt. 12-15). Inoltre, la direttiva include un regime di solidarietà interstatale al capo VI (articoli 24-26), che prevedeva un regime di quasi-ricollocazione comprendente il trasferimento di persone che beneficiano di protezione temporanea da uno Stato membro all'altro dell'Unione, "previo consenso delle persone interessate", e in collaborazione con l'UNHCR.Tali standard pongono i soggetti ricadenti nell'ambito della direttiva sugli sfollati a un livello di tutela che non corrisponde né al livello di tutela attribuito ai richiedenti asilo né a quello, oggettivamente più elevato, attribuito ai beneficiari di protezione internazionale o "sussidiaria", oppure già titolari di status di rifugiato. Pertanto, limitandoci a titolo esemplificativo al diritto d'accesso al mercato del lavoro, tale diritto appare maggiormente condizionato per i richiedenti asilo, cfr., ad es., art. 15, 2° co., della direttiva 2013/33 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, secondo cui "Gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente l'accesso al mercato del lavoro conformemente al diritto nazionale (…)", salva la precisazione per cui eventuali limitazioni stabilite da tale diritto non possono essere applicate "indebitamente", avverbio in verità difficilmente qualificabile, se non al fine di conferire una specifica competenza, peraltro a prima vista piuttosto ampia, alla Commissione europea per valutare ex post il contenuto di tali limitazioni, nell'esercizio del potere della Commissione stessa di controllare il rispetto delle finalità sottese alle disposizioni delle direttive dell'Unione ai termini della disciplina sulle procedure di infrazione ex art. 258 TFUE.

Altro discorso attiene ai titolari di protezione internazionale o cui spetta una protezione di tipo c.d. "sussidiario". Il sistema dell'Unione è completato infatti da una direttiva del 2011 (del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta) che modifica una precedente direttiva del 2008 in tema di protezione dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria,. La disciplina dell'Unione adotta insomma una terminologia più precisa relativamente alle situazioni degne di ricevere protezione (asilo, riconoscimento di status e protezione sussidiaria e, infine, protezione temporanea). Secondo la Corte dell'Unione (Sentenza del 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, B. e D.), gli Stati membri possono riconoscere un diritto d'asilo in forza del loro diritto nazionale ad una persona esclusa dallo status di rifugiato, purché quest'altro tipo di protezione

(di livello nazionale) non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato riconosciuto a livello dell'Unione. Vale la pena ricordare al riguardo che, nelle conclusioni del 18 luglio 2013, relative alla causa causa C-285/12, Diakité, l'avv. gen. Mengozzi, richiamando le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 (tramite le quali l'Unione, prevedendo la protezione sussidiaria, ha inteso conferire uno "status adeguato" alle persone che, pur senza soddisfare le condizioni per essere considerate rifugiati, necessitino nondimeno di protezione internazionale), ha ricordato che lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, secondo il diritto dell'Unione, devono essere considerati due componenti distinte ma strettamente connesse della nozione di protezione internazionale, individuando in subiecta materia la necessità di un approccio integrato volto a creare un "sistema normativo tendenzialmente completo, idoneo a coprire tutte le situazioni in cui un cittadino di un paese terzo o un apolide, che non possa ottenere una protezione da parte del suo paese d'origine, invochi la protezione internazionale sul territorio dell'Unione" (punto 60 delle conclusioni).

In sostanza, il sistema dell'Unione non solo riproduce al proprio interno il sistema di tutela previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati (United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 137) per quanto riguarda i cittadini di Stati terzi per i quali opera il divieto di respingimento alla frontiera in presenza del rischio che tali stranieri siano esposti, nel paese di origine e anche preso un cd. Stato intermedio, al rischio della vita o della libertà personale per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale o per opinione politica. Con la protezione cd. sussidiaria è infatti contemplata altresì la possibilità che un cittadino di uno Stato terzo non qualificabile come rifugiato possa tuttavia ricevere protezione se vi siano fondati motivi per ritenere che lo stesso soggetto, rientrando nel paese d'origine o, se apolide, in quello di dimora abituale, si esporrebbe a un rischio di danno grave.

Riguardo agli standard indicati, la Corte di giustizia dell'Unione ha ritenuto che il sistema dell'Unione in qualche modo abbia inteso "superare" tanto il sistema di Ginevra quanto quello di Strasburgo, offrendo quindi un'interpretazione autonoma delle norme della direttiva che investono (anche) tutti quei casi in cui la minaccia individuale o il rischio che correrebbe il singolo richiedente protezione se rientrasse nel suo paese d'origine non debbano essere provati quando il grado di violenza indiscriminata che caratterizza un certo conflitto nel paese d'origine o provenienza è così elevato da far ritenere che la persona, se rientrasse in tale paese, correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio, un rischio effettivo di subire tale minaccia (Corte giust. UE del 17 febbraio 2009, causa C-465/07, Meki Elgafaji). Questo approccio spiegherebbe dunque il contenuto parzialmente diverso, ed effettivamente teso a conferire una tutela più efficace ai titolari di status nonché di protezione internazionale o sussidiaria, rispetto a



quanto rilevabile per quanto attiene ai richiedenti asilo, sempre sotto il profilo dell'inserimento socio-lavorativo di tali categorie di persone. Difatti, all'art. 26 della direttiva del 2011, per es., viene stabilito quanto segue: "Gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stata loro riconosciuta la protezione". In termini di ermeneutica giuridica, il presente indicativo ("autorizzano") implica un ordine che conferisce carattere precettivo a quanto stabilito dalla disposizione richiamata.

Quanto precede rileva proprio alla luce del tipo di fonte (direttiva) in cui tale disposizione è contenuta, essendo le direttive dell'Unione finalizzate in primis a stabilire dei vincoli incombenti sugli stati membri dell'Unione, con riferimento a tutte le pubbliche autorità, da quelle dotate di potere legislativo, di livello tanto centrale quanto decentrato, a quelle cui è demandato il compito di applicare direttamente le disposizioni di fonti dell'Unione (là dove possibile, anche a scapito di altre disposizioni contrastanti di diritto nazionale). Inoltre, la mancata attuazione, ai livelli indicati, dell'ordine contenuto in una disposizione di una direttiva dell'Unione non esclude che i singoli a favore dei quali sono rivolti gli effetti della disposizione stessa (sarebbe a dire, l'obbligo incombente sugli organi statali, là dove esso riguardi la necessità di conferire diritti o altri tipi di vantaggi in capo a soggetti privati) possano rivendicare in senso "verticale" gli effetti della disposizione non attuata nei confronti dello Stato, agendo se del caso anche in via risarcitoria per eventuali danni conseguenti dalla mancata (o errata) attuazione nell'ordinamento nazionale della disposizione stessa.

L'inserimento socio-lavorativo degli sfollati provenienti dall'Ucraina

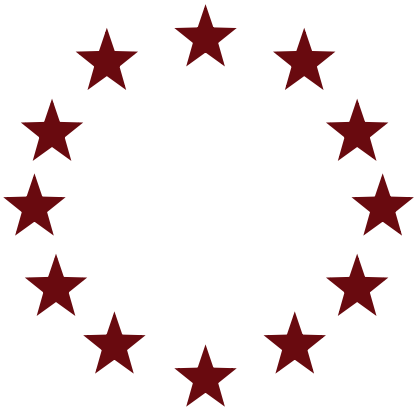
Stanti i criteri generali sopra indicati, la decisione 382/2022 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea ha formalmente esteso l'applicazione della citata direttiva 2001/55 ai cittadini sfollati dall'Ucraina a seguito del conflitto con la Russia.

La protezione temporanea nel caso dei cittadini sfollati dall'Ucraina riguarda i cittadini ucraini e le loro famiglie, già residenti in Ucraina prima dell'inizio dell'aggressione russa iniziata il 24 febbraio 2022, nonché gli apolidi, i cittadini di Stati terzi e familiari di questi, limitatamente a quelli, tra quelli appena indicati, che godevano di un regime di protezione internazionale in Ucraina antecedentemente all'inizio dell'aggressione russa. Seguendo un'interpretazione in senso estensivo, gli Stati, anche ricorrendo a forme di protezione di diritto nazionale (diverse da quella specificamente

riconducibile a quella sancita dalla direttiva del 2001), possono offrire protezione ai cittadini di Stati terzi che erano già soggiornanti legali in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine. La nozione di famiglia è interpretata estensivamente, anche se limitata dal requisito temporale del dover essere residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022.

Con successiva raccomandazione 554/2022 del 5 aprile 2022 relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, la Commissione ha altresì invitato gli Stati dell'Unione, in quanto paesi di accoglienza, a conferire ai cittadini sfollati dall'Ucraina, in conformità, in particolare, con l'art. 12 della direttiva del 2001 – ai sensi del quale "gli Stati membri devono consentire alle persone che godono della protezione temporanea di esercitare «qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, nel rispetto della normativa applicabile alla professione», nonché di partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro" – una serie di vantaggi al fine dello svolgimento di prestazioni di servizi o altre attività lavorative, prevalentemente di carattere non permanente. Tali finalità erano peraltro già state rese esplicite nel marzo 2022 nella Comunicazione della Commissione europea COM (2022) 131 def. relativa alla Accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze, che individuava le seguenti aree di intervento relative alla crisi umanitaria in questione: 1. Protezione speciale dei minori; 2. Accesso all'istruzione; 3. Accesso all'assistenza sanitaria; 4. Accesso all'occupazione.

La protezione offerta nel contesto di una decisione di accoglienza di persone sfollate da teatri di guerra o altre tipologie di crisi sembra collocarsi a un livello intermedio rispetto, da un lato, a quella offerta a persone già dotate di un titolo di protezione internazionale e, dall'altro lato, a quella offerta ai richiedenti protezione internazionale. In effetti, formalmente la direttiva del 2001 crea un meccanismo tendente a definire obiettivi cui gli Stati membri dell'Unione, riceventi persone di paesi terzi sfollate da teatri di crisi, devono mirare adottando misure quanto più adeguate rispetto all'obiettivo individuato. Nello specifico del sistema di accoglienza e accesso ai mercati del lavoro e alle politiche sociali degli stati di accoglienza rileva l'accennato art. 12 della direttiva del 2001. Per converso, sia le caratteristiche formali sia i contenuti delle disposizioni della raccomandazione contenuta nella raccomandazione n. 554 del 2022 lasciano propendere per il carattere fortemente affievolito del tipo di "comando" rivolto dall'Unione ai propri Stati ai fini, appunto, dell'ottenimento delle finalità riconducibili a quelle previste nella stessa direttiva del 2001, e questo anche in coerenza con il rapporto appena indicato tra tipologia di atto e disposizioni in



esso contenute.

A differenza della raccomandazione da ultimo accennata, la decisione n. 382 resta formalmente un atto legislativo teso a offrire esecuzione alla direttiva generale n. 2001/55 (in conformità con l'art. 5 di quest'ultima che prevede appunto che la situazione di crisi umanitaria causante afflusso di sfollati sia accertata, caso per caso, dalla Commissione e decisa dal Consiglio con propria decisione a maggioranza qualificata). Da ciò deriva che in termini di contenuto precettivo, le norme della decisione esplicano gli stessi effetti della direttiva, trattandosi in entrambi i casi di fonti di tipo legislativo. La decisione ha tuttavia l'obiettivo specifico di attuare quanto disposto in termini generali dalla direttiva al caso degli sfollati dall'Ucraina. Anche qui, il lessico ha una sua rilevanza in termini di ermeneutica giuridica e, là dove la norma della decisione riproduca un obbligo riconducibile a quanto indicato nella direttiva del 2001, lo Stato è tenuto a darvi formalmente seguito con atti giuridicamente vincolanti, siano essi di rango legislativo o sub-legislativo. Diversamente, potrebbe emergere non solo il vizio di inadempimento relativo alla mancata ricezione della decisione stessa, ma anche la possibilità, per i privati cui la norma della direttiva estenderebbe i propri benefici, di agire contro lo Stato che non abbia dato correttamente o pienamente seguito al precetto contenuto nella disposizione della decisione, riconducibile alle finalità della direttiva del 2001 (che potremmo chiamare "madre"). Ciò potrebbe significare, con effetto traslativo, che quanto genericamente indicato nella raccomandazione n. 554 (che si occupa, come indicato, di aspetti specifici dell'accoglienza degli sfollati di cui alla decisione n. 382) – per es., nel punto in cui tale decisione, al suo n. 1, "incoraggia gli Stati membri a garantire che i professionisti che godono della protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55/CE possano accedere a posti di lavoro corrispondenti al loro livello di qualifica facendo affidamento su un sistema efficiente, rapido e ben funzionante di riconoscimento delle loro qualifiche professionali" – possa essere letto alla luce degli obiettivi generali della precedentemente accennata norma dell'art. 12 della direttiva del 2001. Questa lettura in senso finalistico delle fonti indicate sembra coerente con l'approccio generale alle fonti di diritto dell'Unione diverse dai regolamenti, anche là dove si tratti di categorie di fonti particolarmente "affievolite" sotto il profilo sia del rispettivo rango nel sistema delle fonti sia del loro contenuto, come nel caso della decisione accennata e delle relative disposizioni in essa contenute.

Quanto sopra rilevato lascia emergere la potenziale espansività delle disposizioni contenute nelle fonti indicate in termini, più esattamente, di possibile estensione delle stesse delle stesse a qualsiasi situazione individuale rientrante anche solo indirettamente nella sfera applicativa delle stesse. Ciò riguarderebbe, ancor più in particolare, la situazione di persone (quelle rientranti nella sfera applicativa della decisione n. 382/2022) che intendano prestare

attività lavorative autonome (anche in forma di prestazioni di servizi) in più di uno Stato membro dell'Unione. Questo sembra coerente, altresì, con il principio solidaristico sotteso alle politiche migratorie sancito all'art. 80 TFUE, dal quale deriverebbe quindi che l'onere di gestione delle persone interessate ricada su tutti gli Stati membri dell'Unione, i quali quindi non potrebbero addurre ostacoli all'accesso ai propri mercati del lavoro da parte delle stesse persone interessate dalla disciplina sugli sfollati dall'Ucraina, se tale accesso sia stato già riconosciuto da parte di uno qualsiasi tra quegli stessi Stati menzionati.

Le osservazioni che precedono, specificamente in tema di svolgimento di servizi o altre attività di tipo anche solo temporaneo nello spazio giuridico creato dai trattati, sembrano tuttavia non collimare del tutto con quanto previsto all'art. 11 della direttiva del 2001, relativo, invece, alla possibilità per gli sfollati dall'Ucraina di soggiornare per un periodo di tempo limitato in un paese dell'Unione diverso da quello di prima accoglienza, potendo il secondo Stato avviare una procedura di trasferimento nel paese dell'Unione che ha riconosciuto per primo la protezione temporanea. Al riguardo, si deve osservare che gli Stati membri dell'Unione hanno comunque deciso di non applicare la norma indicata ai beneficiari della protezione temporanea in questione (cittadini ucraini e gli altri previsti dalla decisione n. 382 del 2022, cfr. "considerando" n. 15 della decisione n. 382/2022). Quest'aspetto conferisce quindi un'ulteriore prerogativa ai cittadini di paesi terzi in questione, i quali possono scegliere lo Stato membro in cui godere di protezione, potendo tale Stato essere anche diverso da quello di prima accoglienza: resta che tale secondo Stato dell'Unione non sarebbe, a quel punto, tenuto a rilasciare formalmente una protezione temporanea riconducibile direttamente a quella stabilita dalla decisione del 2022 e dalla direttiva del 2001, potendo tale Stato (nel contesto dell'obbligo di accoglienza generale che gli Stati dell'Unione hanno comunque accettato di assumere anche in caso di trasferimenti infra-comunitari dei cittadini oggetto della decisione n. 382) ricorrere comunque a modalità di protezione equivalenti stabilite a livello nazionale. Anche in questo caso, insomma, vale comunque un'interpretazione in senso tendenzialmente espansivo delle prerogative individuali, anche prescindendo dagli aspetti strettamente inerenti alle prestazioni di servizi o attività lavorative, oggetto specifico di queste riflessioni.

Stanti i criteri generali indicati, le questioni di inserimento sociale e lavorativo dei soggetti interessati dalla decisione n. 382/2022 vanno da aspetti di ordine generale ad aspetti di carattere più specifico e di dettaglio. La terminologia della decisione è particolarmente generosa nell'elencare le situazioni in cui, per esempio, il riconoscimento di titoli formativi o professionali possa essere agevolato (ma anche, se del caso, escluso) al fine di garantire l'obiettivo dell'inserimento professionale e lavorativo

dei soggetti interessati dalla decisione n. 554 del 2022.

In modo forse più incisivo, la precedente decisione del 23 marzo 2022 COM (2022) 131 def., Accoglienza delle persone in fuga dall'Ucraina (…) cit. supra, estende la sfera applicativa delle finalità generali di accoglienza a persone in fuga dal teatro di guerra generato in Ucraina specificamente per finalità, inter alia, di accesso all'occupazione, ritenendo esplicitamente tale finalità un "aspetto fondamentale dei diritti riconosciuti a coloro che godono della protezione temporanea dell'UE" (così pag. 11 della comunicazione stessa). La locuzione appena riportata si riferisce, quindi, a quei veri e propri "diritti" sanciti dalla decisione n. 382, a propria volta risalenti alla direttiva del 2001. In quest'ottica finalistica – ancora una volta – rileva il contenuto del già accennato art. 12 della direttiva stessa e, pertanto, il perseguimento dell'obiettivo di garantire a coloro cui si rivolge la decisione n. 382 un accesso al mercato del lavoro dell'Unione e di ciascuno Stato membro di quest'ultima – definito quale vero e proprio "diritto" – a condizioni sostanzialmente paritarie a quelle garantite ai cittadini degli Stati membri dell'Unione, anche in termini di retribuzione e condizioni materiali di lavoro.

In questa prospettiva maggiormente espansiva potrebbe essere utile richiamare anche una successiva comunicazione della Commissione COM (2022) 657 def., Attirare competenze e talenti nell'UE, in cui la situazione specifica dei cittadini provenienti dall'Ucraina viene citata nel contesto di un'analisi complessiva dello stato d'avanzamento delle politiche europee in materia di gestione di migranti legali (cfr., lettere a. e b. dell'art. 79 par. 2 TFUE concernenti, rispettivamente, la definizione dei diritti spettanti ai cittadini di Paesi terzi migranti e regolarmente presenti nell'Unione e, dall'altro lato, le modalità di rilascio e le diverse tipologie di permessi e titoli di soggiorno spettanti alla stessa categoria di migranti regolarmente presenti nell'Unione). Si veda in part. re a pag. 2 della comunicazione su menzionata, ai sensi della quale: "(…) la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina ha innescato il più grande afflusso di sfollati in Europa dalla Seconda guerra mondiale, caratterizzato nella grande maggioranza dei casi dall'arrivo di donne e bambini. A seguito dell'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea, l'UE continuerà ad accogliere le persone in fuga dalla guerra in Ucraina e a sostenere in via prioritaria la loro integrazione nel mercato del lavoro. Il loro arrivo nell'UE non fa venir meno l'esigenza di porre le basi per un approccio sostenibile e comune alla migrazione di lavoratori al fine di soddisfare il fabbisogno di competenze dell'UE nel lungo periodo".

Rileva ai nostri fini citare la proposta di rifusione delle direttive su soggiornanti di lungo periodo e, aspetto più rilevante, per la concessione di un permesso unico a cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione (COM 2022 650 def., si veda Direttiva

UE 2011/98, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), ai fini dell'estensibilità a tali soggetti di alcuni tra i vantaggi previdenziali riconosciuti ai cittadini dell'Unione circolanti per motivi di lavoro entro i confini di quest'ultima. In tema si veda, per l'Italia, l'art. 41 del Testo unico sull'immigrazione, in particolare, concernente la fruizione delle prestazioni di sicurezza sociale costituenti diritti ai sensi del Regolamento n. 883/2004 del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Valga altresì ricordare che la materia del soggiorno di lungo periodo di persone provenienti da Paesi terzi è disciplinata dalla direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i cui contenuti essenziali sono riportati agli articoli 9 e 9-bis del nostro Testo unico sull'immigrazione. In base a tale disciplina i cittadini di Paesi terzi, soggiornanti legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro, acquistano lo status di soggiornante di lungo periodo e hanno diritto ad un permesso di soggiorno speciale detto "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo", che ha sostituito la "carta di soggiorno" dal contenuto analogo prevista in precedenza.

La comunicazione della Commissione "Attirare competenze…", con particolare riferimento alla citata direttiva sul c.d. "permesso unico", ricorda la tendenziale parificazione giuridica tra cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro dell'Unione e i cittadini di tale Stato, in settori quali le condizioni di lavoro, l'istruzione e la formazione, l'accesso a beni e servizi e la sicurezza sociale. Vale la pena ricordare, infatti, che l'art. 12 della direttiva 2011/98, nell'indicare in quali ambiti gli Stati membri devono garantire parità di trattamento tra cittadini dell'Unione e cittadini/lavoratori di Stati terzi, regolarmente soggiornanti in seno all'Unione (così definiti ai termini dell'art. 3 di tale stessa fonte), alla sua lettera e) applica il principio paritario rispetto ai regimi di sicurezza sociale di cui al citato regolamento 883/2004 il cui art. 3, segnatamente, stabilisce il principio paritario tra cittadini dell'Unione per quanto riguarda l'accesso degli stessi a diverse tipologie di prestazioni sociali offerte da un Paese UE di accoglienza, tra cui quelle di disoccupazione.

Resta dubbio che quanto da ultimo rilevato implichi di per sé la possibilità che le tipologie di vantaggi sociali contemplati dalla direttiva 2011/98 (che la Commissione intende rafforzare secondo quanto ricavabile anche da una recente proposta relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano

regolarmente in uno Stato membro, COM (2022) 655 def., 2022/0131 COD ispirata alle linee generali tracciate nel "Nuovo patto su migrazione e asilo", COM (2020) 609 def.) siano estese ai cittadini accolti negli Stati membri dell'Unione in qualità di sfollati. Tuttavia, il riferimento congiunto, nella stessa succitata comunicazione n. 657 del 2022, tanto alla condizione in cui versano i cittadini sfollati dall'Ucraina quanto alla indicata riforma in senso rafforzativo delle finalità sottese alla direttiva del 2011, offre l'idea che sia in atto uno sforzo volto a garantire maggiore efficacia agli strumenti normativi vigenti. Tale sforzo è peraltro reso urgente, come ammesso nella stessa comunicazione citata, proprio dalla crisi umanitaria riguardante le persone sfollate dall'Ucraina, per le quali, come abbiamo visto, esistono già interventi della Commissione che mirano a conferire particolare coerenza alle misure di reciproco riconoscimento di titoli, esperienze e formazione, ma anche con riferimento alla necessità che siano gli stessi paesi di accoglienza ad offrire percorsi formativi ai soggetti interessati. A titolo d'esempio, a pag. 18 della citata racc. 544 del 2022, specificamente in tema di "formazione dei formatori", recita come segue: "La Commissione invita gli Stati membri ad esaminare modalità diverse per far sì che gli insegnanti e gli altri professionisti del settore dell'istruzione possano accedere prontamente al pertinente settore di attività, ad esempio: impiegando persone che godono della protezione temporanea, e che hanno acquisito la qualifica professionale di insegnante in Ucraina, in scuole in cui sono stati collocati minori in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina; offrendo una formazione linguistica ai professionisti dell'insegnamento; assegnando insegnanti che parlano ucraino alle scuole che presentano capacità aggiuntive e carenza di insegnanti; modificando rapidamente i contratti degli insegnanti in possesso di una qualifica professionale acquisita in Ucraina, che sono stati assunti temporaneamente come insegnanti di sostegno nei paesi ospitanti, in contratti per insegnanti qualificati, una volta ottenuto il riconoscimento della qualifica professionale; aiutando gli insegnanti in formazione che godono della protezione temporanea ad accedere all'istruzione e alla formazione per insegnanti nei paesi ospitanti."

Brevi conclusioni

Le osservazioni che precedono descrivono un quadro in verità meno definito di quanto possa apparire a una prima lettura. In effetti, come specificato in termini generali, l'accoglienza di persone sfollate da teatri di crisi presenta caratteri peculiari rispetto ad analoghe misure applicabili ad altre categorie di persone riconducibili alle finalità che l'Unione persegue alla luce degli articoli 78 e 79 TFUE. Il quadro di regole ricavabili da tali fonti primarie, infatti, sembra vada interpretato in senso tendenzialmente favorevole al principio di accoglienza, che va ovviamente graduato con riferimento a ciascuna differente tipologia di situazioni individuali contemplate sin dalle stesse norme dei trattati, e perfino con riferimento a quelle situazioni di irregolarità disciplinate in dettaglio dalla

direttiva 2008/115 che fa comunque salvi i diritti di natura tipicamente "procedurale" (con particolare riguardo al diritto di impugnare in sede giurisdizionale le decisioni amministrative di rimpatrio) spettanti individualmente a ciascun soggetto proveniente da paesi non appartenenti all'Unione.

Da questo punto di vista si potrebbe addirittura notare un disallineamento tra l'impostazione generale sopra indicata e l'approccio seguito dall'Unione nel caso specifico concernente gli sfollati dal teatro di conflitto causato dall'invasione russa dell'Ucraina. In questo caso, infatti, la decisione applicativa della direttiva del 2001 sembra voler delimitare l'ambito soggettivo dei destinatari delle misure di accoglienza, che già di per sé possono ricevere forme di assistenza sostanzialmente commisurate, anche temporalmente, rispetto alla situazione di crisi provocata dal conflitto.

Dall'altro lato, invece, si assiste a una serie di interventi interpretativi anche a livello istituzionale che sembrano indirizzati a favorire l'accoglienza anche al di là delle specifiche esigenze causate dalla situazione di emergenza, per quanto sommamente gravi, provocate dal conflitto. In tal senso, l'indicata comunicazione che sancisce l'obiettivo di attirare competenze nell'Unione sembra volere prefigurare la posizione privilegiata, sebbene valutabile non astrattamente ma, semmai, con un approccio casistico, assunta dai cittadini sfollati ai termini della decisione n. 657 del 2022.

La sfida resta quella di un bilanciamento tra le finalità di carattere umanitario sottese alla disciplina sugli sfollati (che mantiene il suo fine "emergenziale") e la necessità di garantire la sostenibilità di un mercato del lavoro che non può evitare di farsi carico anche delle situazioni individuali coperte da quella stessa disciplina, sul presupposto che l'accesso a tale mercato resta, come espressamente indicato dalla Commissione europea al sesto "considerando" della raccomandazione n. 554 del 2022, "un aspetto fondamentale della protezione temporanea". Allo stesso "considerando", la Commissione così prosegue: "(…) L'esperienza dimostra che i cittadini di paesi terzi, in particolare se rifugiati, si trovano spesso ad accettare lavori che si collocano al di sotto del loro livello di qualifica. L'istituzione di un meccanismo di riconoscimento semplice e rapido contribuisce in misura notevole a fare in modo che le persone che godono della protezione temporanea possano svolgere professioni corrispondenti alla loro qualifica. Ciò facilita la loro integrazione e permette un migliore utilizzo delle loro competenze, a vantaggio sia dell'individuo che della comunità ospitante. In questo modo, inoltre, le persone in questione acquisiscono esperienza e competenze specifiche durante il periodo di protezione temporanea, che costituiranno un valore aggiunto per le loro qualifiche una volta fatto rientro nel paese di origine".

EUROPA

Per l'Europa

di Marco A. Patriarca

Una nota sul futuro della civiltà politica europea

Tutti gli osservatori della politica oggi concordano che il quadro politico del mondo, particolarmente quello dell' Europa, rispetto agli anni ' 90 è quasi irriconoscibile. Nel nuovo scenario l' Unione Europea, malgrado la Brexit, la crisi finanziaria del 2008, la pandemia del Covit 19, e la criminale aggressione della Russia all'Ucraina, che continua sconvolgere il mondo, ha però qualche ragione di sentirsi soddisfatta del ruolo non facile che è riuscita a svolgere fra mille difficoltà e di alcuni risultati che, seppur precari, tutti gli Stati membri, compresi quelli trasgressivi, dovrebbero apprezzare: la solidarietà mostrata in occasione della pandemia, l'impegnativo programma del PNRR, ambedue di natura federalista, le sanzioni europee contro la Federazione russa per la sua brutale aggressione all' Ucraina, accettate da quasi tutti gli Stati membri, le provvidenze a favore dei rifugiati ucraini e siriani, il lancio di un progetto industriale comunitario per i semi conduttori. Per ironia, anche le misure sanzionatorie contro l'Ungheria e la Polonia per le loro offese allo stato di diritto, sono segni eventi della vitalità delle istituzioni europee; senza sottovalutare l'attivismo diplomatico della Commissione europea per le nuove politiche da adottare nei confronti dei paesi MENA (Middle East North Africa) come quella con la Tunisia che interessa l'Italia, anche se alcune di queste si svolgono senza la partecipazione attiva e solidale di alcuni Stati membri. Fino a qualche anno addietro la UE veniva accusata di non essere che un flatus voci nel Grande Gioco. Oggi le parti sembrano rovesciarsi: da una parte la UE, come organismo sovranazionale,sta acquisendo una sua soft power che nel quadro internazionale attuale ne sta facendo un interlocutore diplomatico talvolta più credibile dei singoli Stati membri Dall'altra sono gli Stati membri ad essere in crisi di visione, di identità internazionale, di finanza pubblica, di ordinamenti fiscali, di integrazione in materia di giustizia e di democrazia. In politica estera, ad esempio, la prudenza tedesca nei confronti di una Federazione russa ostile all' Europa, malgrado i suoi validi aiuti militari all'Ucraina, e l'ambiguità di un pilastro euro-atlantico come la Francia di Macron, verso la Cina sono atteggiamenti di due paesi fondamentali della UE che forse non sono condivisi dall'Unione e sicuramente da vari membri della NATO. Quanto agli italiani, malgrado le posizioni del governo in carica, il dibattito sugli aiuti militari all' Ucraina malgrado gli orrori della guerra, sembra aver causato in molti un vero ottundimento etico politico: anti NATO più che anti russo.

Nella scacchiera mondiale giocatori imperialisti autarchici come la Cina, la Russia l'Iran e la Turchia competono contro con l' Occidente, nel gioco delle parti, calpestano i diritti umani e civili, mentono, tradiscono alleanze,

"I trattati inoltre, tentano di prevedere mille dettagli su temi spesso non essenziali, che si scontrano con normative nazionali esistenti; sono lunghi e complessi, e sfuggono a dibattiti nazionali mentre si trasmettono per le vie brevi (digitali) ai meccanismi governativi e popolari"

ne imbastiscono di nuove e violano il diritto internazionale. Alcuni membri dell' Unione Europea inoltre, ne trasgrediscono alcuni principi mentre altri ne ignorano le prospettive di politica estera. Alla vergognosa violazione degli accordi di Budapest del 1994, ad esempio, firmati dalla Russia che garantivano l'integrità territoriale dell'Ucraina, garantiti dagli Stati Uniti, dal Regno Unito, dalla Francia e dalla Cina non è stata data una risposta adeguata mentre la Russia, il cui presidente è stato condannato dalla Corte Internazionale di Giustizia per crimini di guerra e continua a massacrare per pura vendetta, come facevano i nazisti nel' 44, la vittima che non riesce a conquistare.

A Proposito di un accresciuto ruolo internazionale dell' Unione Europea è impossibile ancora oggi non ricordare la cinica definizione di Kissinger:un "colosso economico, un nano politico e un codardo militare". Oggi, seguendo Kissinger, l' Europa resta un gigante ed economico e in politica non è più solo la guardiana del Trattato di Lisbona e mostra una sua capacità propositiva. Resta però un "codardo militare" e se l' Ucraina non è divenuta ancora russa, ciò si dovrà, oltre alla determinata presa di posizione europea nella NATO a favore Kiev, all' intervento ben più decisivo di Joe Biden; un intervento che (gli Europei e gli ucraini dovrebbero saperlo) che Donald Trump non avrebbe fatto. Dopo 30 anni però, la realistica osservazione di Kissinger merita di esaminare la possibilità che quel grandioso progetto dopo 66 anni, a cui manca un'anima, possa far rivivere e combattere con maggior forza per i suoi principi di civiltà contro la barbarie risorgente persino fra gli Staiti appartenenti all' ONU. Gli Stati membri dovranno decidere se privilegiare un Europa del benessere (volgarmente detta, dei soldi) fin qui perseguita, rispetto a un' Europa della politica, della sicurezza e del diritto. Se un'adeguata Agenda Europea 2024 saprà allineare le alleanze e imprimere nuovo coraggio in tal senso a ciascuno degli Stati membri, le elezioni europee del 2024 saranno la vera occasione per le realizzare nuove prospettive che potranno promanare di tale Agenda e la certificazione della stessa identità dell' Unione Europea nel mondo.

La CE era nata con il Trattato di Roma del 1957 che fondava la Comunità Economica Europea (CE) in un'Europa semi-distrutta, dimezzata a Yalta, grazie alle forti personalità di Robert Schuman, di Jean Monet, di Konrad Adenauer e di Alcide De Gasperi. Sono loro che, grazie alla loro statura intellettuale e politica e al loro esempio, hanno lavorato per un Europa liberal democratica.Divenuta CEE, e poi UE, con il Trattato di Lisbona (2009), la leadership dell'Unione ha poi creduto di non avere più bisogno di grandi personalità e di nuovi rifondatori e molti europeisti hanno

pensato che i trattati, una volta consolidati, sarebbero divenuti i validi strumenti per dare vita, nel tempo a un'unione più integrata (la more perfect Union dei federalisti americani) forse anche politica. Tale aspettativa è durata mentre il mercato unico, il benessere dei cittadini e la pace duravano.

Dopo la prima sessione costitutiva il 19 marzo 1958 a Strasburgo, come «Assemblea parlamentare europea» la CEE aveva inizialmente entusiasmato i federalisti, sfidato i filosofi della politica, preoccupato vecchi e nuovi nazionalisti e alimentato le aspettative degli americani che fin dai tempi di Wilson e di Roosevelt avevano auspicato qualcosa di simile gli Stati Uniti d'Europa, per la difesa dei valori della civiltà dell' Occidente. Si trattava dell'unificazione del continente che ha inventato la modernità, abitato da cittadini con un alto reddito, dotato di un formidabile potenziale tecnologico, industriale e commerciale e il sistema di welfare più avanzato del mondo. Malgrado lo spirito originario infusole da formidabili federalisti come Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Lionel Robbins, Eugeno Colorni, Leone Ginsburg e molti altri, la CEE non è nata "americana" cioè federalista, ma "francese" cioè dirigista. Per darsi un ordinamento normativo valido adatto a Stati membri diversi fra loro, peraltro passati in trent'anni dai sei originari ai 27 attuali, non ha ricercato una forma di governance "orizzontale" ma la forma "verticista" convenzionale dello stato nazionale moderno dotato di un potere Legislativo, uno esecutivo ed uno giudiziario (Montesquieu). Il Parlamento (PE), da come è stato concepito e da come ne vengono eletti i deputati, risponde a cittadini elettori lontani, ma non può che dare luogo a una democrazia minima, laddove, con una popolazione europea che si aggira fra 450 e 480 milioni di abitanti. Data la complessità di ciascuno degli Stati membri, sarebbe necessaria una democrazia massima; cioè quella di un Parlamento che, come predicava Alexander Hamilton per i nascenti Stati Uniti, i cittadini possono sentire vicini come "casa propria". Questa osservazione di Hamilton è particolarmente rivelatrice se si osserva che, malgrado l'Unione Europea abbia sempre lavorato con competenza e tenacia, il Parlamento (PE) e il Consiglio, fedeli al Trattato di Lisbona, hanno di fatto rinunciato a un ruolo diretto con i cittadini europei accontentandosi delle comunicazioni ufficiali, di carattere essenzialmente amministrativo, dirette agli organi preposti negli Stati membri; i quali, poiché dipendono dai partiti che li sostengono, sono spesso inclini a fare o non fare delle istanze europee ragione delle loro lotte elettorali. D'altronde, il Parlamento (PE) legifera per 27 Stati membri e non promana da un organismo politico che li abbia realmente integrati e resi ever closer come recita il Trattato di Lisbona. Gli Stati sovrani invece, pur vincolati dai trattati europei, sono organismi eminentemente politici

nei quali, anche ciò che si trova al di fuori del loro raggio di azione, è politico e dibattuto dai rispettivi partiti.

In proposito il Movimento Federalista non ha mai cessato di battersi per un Europa finalmente Federale. Sennonché, con buona pace dei grandi federalisti d'antan, nel trattato di Maastricht la stessa parola federalismo, che Costantino Mortati avrebbe volentieri iscritto nella sua idea di costituzione materiale dell'Europa, è scomparsa. Se la UE aveva ancora una vocazione federale, la pratica di un dirigismo para-costituzionale nato a Maastricht, divenuto il cuore del Trattato di Lisbona, ne è il contrario. Oggi però, la UE non potrebbe tornare al business as usual dei suoi lunghi anni formativi di Comunità economica e dovrà virare verso quella concomitante di civiltà politica dell' Occidente che il resto del mondo si aspetta per la quale tutti gli Stati membri, per restare tali, dovranno assumere le loro responsabilità.

L'avventura Federale Europea del '600

Lo scopo delle pagine seguenti è illustrare succintamente le ragioni del successo nei Paesi Bassi del XVII secolo della prima repubblica liberale europea legittimata dalla sovranità popolare: la Repubblica Federale delle Province Unite (1609-1795) per valutarne l'impostazione istituzionale ma alcune soluzioni rispetto alla loro adattabilità all'Unione Europea. La principale ragione per accennarne è la coesione che le Province hanno raggiunto fra loro per quel disegno politico e la straordinaria macchina culturale, comunicativa e normativa, messa in campo nella sua governance. Malgrado il violento conflitto con la Spagna asburgica e i dissidi religiosi, compresi quelli con la Francia assolutista, la Nuova Repubblica è riuscita non solo a dare benessere economico a intere comunità nazionali e provinciali, ma diffondendo cultura per ispirare principi di civiltà politica ai cittadini che ne hanno compreso e adottato lo spirito, ed ha assicurato ai Paesi Bassi traguardi di eccellenza anche nel benessere nel cosiddetto secolo d'oro. L' interesse politico per quell'episodio, oltre alla prima società federale, liberale e aperta dell' Europa continentale è rappresentato dal primato raggiunto nella costante comunicazione giuridica fra i soggetti federati, nella metodologia progettuale e nelle politiche politiche sull giustizia, anche quella sociale, adottate dalla nuova Repubblica.

I Paesi Bassi del ' 600

Le idee politiche che hanno violentemente contrastato l'assolutismo politico hispano-absburgico del '600 imperante e hanno infuso la prima anima al liberalismo, muovono da un presupposto quasi-religioso: l'dea di tolleranza. Nei prodromi della Riforma protestante, ancora nel '500, un giovane diacono cattolico (critico) dal nome di Geert, detto Erasmus Roterdamus, aveva tradotto in latino il Testamento Greco e il sassone Martin Lutero aveva rinnovato la lingua

tedesca traducendo la Bibbia latina in tedesco. Sui conseguenti dibattiti teologico-politici per tutto il '500 e il '600 circolavano, fra chi sapeva leggere, una quantità di libri usciti dalle rinomate tipografie di Anversa e le società si aprivano, non solo al libero esame delle scritture, ma alla libertà ed allo strabiliante progresso delle conoscenze che hanno caratterizzato l' umanesimo cristiano, mentre l'Europa, grazie alle scoperte geografiche, apriva i propri confini al nuovo mondo. In questo i Paesi Bassi, oltre che eccellere nella cultura, nelle arti e in materia di economia e finanza, ebbero un ruolo pioneristico nel rinnovo della teoria politica, ampiamente diffusa nelle università. Uno di tali pionieri, che oggi ci interessa, fu Johannes Althusius, professore all' Università calvinista di Herborn che, con la sua Politica Methodice Digesta influenzò non solo i federalisti americani, e sopravvive oggi nella Repubblica Federale di Germania, ma, potrebbe ancora suggerire alla UE nuovi strumenti integrativi, comunicativi e di giustizia al suo interno conferendole il ruolo politico all'altezza del suo reale peso nel mondo.

Nei nostri anni la riscoperta e l'interesse politico per quella vicenda si deve soprattutto al lavoro di Otto von Gierke e di Carl Friederich con opere di valore non solo storico e giuridico ma soprattutto politico.

Il Rinascimento nei Paesi Bassi

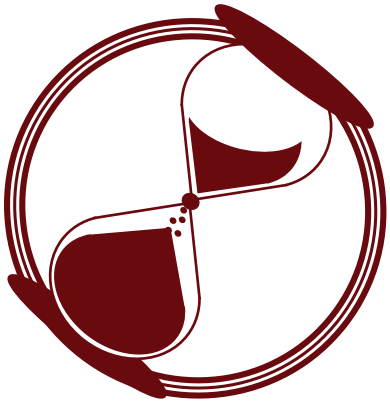
I grandi storici del rinascimento medievale hanno esplorato le vicende della Spagna di Carlo V e di Filippo II, della Francia di Richelieu, dell' l'Inghilterra di Elisabetta I e la Germania alla fine dell' Impero. La storia dei Paesi Bassi invece, è restata in ombra, giudicata quasi di complemento alla "grande storia". Eppure fra la metà del '500 e la fine del '600 l'Olanda, le Fiandre e una quindicina di grandi città, come Anversa, Amsterdam, Rotterdam e Utrecht erano culturalmente avanzate, vantavano rinomate università ed erano le più ricche del mondo: gestivano cantieri navali che, come quelli di Venezia, varavano una nave al giorno e avevano una flotta di oltre 2000 navi, doppia di quella dell' Inghilterra elisabettiana e della Francia, commerciavano nel tessile, nelle pietre preziose in Europa, in India e nelle Americhe, la borsa di Amsterdam a metà del secolo era la più attiva del mondo e le tipografie di Anversa lavoravano per tutta l'Europa; mantenevano inoltre presidii coloniali a Ceylon, alle Molucche, in Giappone e nelle Americhe grazie alla potenza economica della Compagnia Olandese delle Indie Orientali. Senza dimenticare che pittori come Rembrandt Van Dick e Vermeer erano famosi in tutto il mondo.

Nel 1581 a seguito dell'abiura del principe d' Orange (1533-1584), e successivamente al lavoro dell'Althusius, sette città dei Paesi Bassi dopo una tregua del conflitto con la Spagna di Filippo II, diedero vita alla Repubblica Federale

della Province Unite che nel 1609 segnò la fine della disastrosa dominazione spagnola nel nord Europa (dopo la celebre disfatta dell' Invencible Armada del 1588). La nuova repubblica dovette usare le armi contro la Spagna e, malgrado una pace precaria, gran parte degli intellettuali, fra i quali il giovane Ugo Grozio (1583-1645), le città, le diocesi e le università furono conquistate dalla visione althusiana della politica come ars simbiotica, come gli piaceva definirla. Agli occhi della Francia e della Spagna questa repubblica simbiotica altro non sembrava che una effimera rivolta (monarcomaca) e una pericolosa assurdità che avrebbe generato sommosse popolari e sarebbe divenuta spregiudicata e violenta come quella italiana descritta da Machiavelli e da Guicciardini. In quel clima Althusius fu uno dei primi intellettuali del Rinascimento a capire che il problema del governo dei popoli non era solo quello delle fonti teologiche e giuridiche della sovranità (su cui in seguito si misureranno Locke, Hobbes, Pufendorf, Vico e molti di altri). Dunque invertì il circuito del pensiero dominante e si concentrò sulla pratica politica del governo e sull'affermazione di diritti concreti rivendicati dalla nascente borghesia cittadina che si apriva alla scienza, alla conoscenza e alla geografia nel nuovo mondo. La prima repubblica federale europea si fondava sulla sovranità del popolo, sul diritto naturale cristiano, sul decalogo e su un patto di cittadinanza che assicurava le libertà comunali e provinciali sotto l'autorità degli Stati Generali in mano alle associazioni (collegia) sia laiche che confessionali e alle corporazioni pubbliche e private.

Le popolazioni dei Paesi Bassi, sotto l'assolutismo della Spagna imperiale asburgica, detestavano i suoi nobili e meno nobili rapaci dominatori cattolici, e nessuno aveva dimenticato i supplizi terribili ordinati dal Consiglio del Sangue dell' Inquisizione ordinati dal sanguinario Alvarez de Toledo, duca d'Alba ("il macellaio delle Fiandre") dopo l'insurrezione anti cattolica del 1567; e neppure la rapina a mano armata delle truppe spagnole e mercenarie nel sacco di Anversa nella quale si erano contati 7000 morti (1578). Del malcontento generale si erano fatti interpreti i capi della nobiltà come i conti di Egmont (da cui W. Goethe trasse la tragedia musicata poi dal L.v. Beethoven) e di Horn, giustiziati dagli spagnoli e personaggi di grande carisma come lo Stadtholder Federico Enrico d' Orange e altri combattenti contro la Spagna per la libertà e l'indipendenza della nascente Repubblica.

Da giurista pratico Althusius sosteneva che le monarchie assolute e intolleranti non erano solo giuridicamente illegittime ma ovunque si mostravano inadatte a governare; e non perché non fossero democratiche, ma perché tradivano il contratto politico originario su cui si fondava il loro potere. Non che le monarchie assolute europee disprezzassero sempre il popolo; anzi, con il carisma e l'aiuto della fede, ne sfruttavano



l'ingenuità mentre temevano la rivolta di un corpo sociale ostile, lontano e per lo più sconosciuto.

Per Althusius il principe doveva essere addirittura vincolato da un "contratto di impiego da parte del popolo" ." Il principe – egli spiega - non sostenta i suoi sudditi ma è da essi sostentato e raccoglie beni e onori non per i sudditi ma per se stesso…" Per questo mise a confronto i legami orizzontali che nascevano dai principati medievali pluralistici dell'antico Ständestaat del diritto germanico con le realtà pratiche delle città moderne fatte di ceti e di potenti corporazioni, compresa quella dei contadini. In quanto alla sua fede calvinista, come Alexis de Tocqueville scriverà due secoli dopo, " la religione in America non si confonde mai con il governo anche se è la prima delle istituzioni e favorisce l'uso delle libertà".

La neonata Repubblica si trovava ancora avvolta in istituzioni di origine feudale: l'Olanda e la Zelanda, ad esempio, erano antichi contadi, la Gheldria era un ducato, Overijssel era un principato indipendente, nella provincia di Frisia si parlava una lingua anglofona, Utrecht era un vescovato ed era sua volta federata con altre cittadine minori. Le città e le Provincie erano presiedute dagli Stadtholder, appartenenti ad una élite, anche non ereditaria, e potevano associarsi fra loro per grandi progetti, come cantieri navali, porti, arsenali, commercio, moneta, infrastrutture o interventi militari. Inoltre, alcune provincie e città cooperavano fra loro secondo i reciproci interessi (come per le cooperazioni rafforzate previste nella UE). La repubblica non era centralizzata anche se di fatto all' Aia in Olanda sedeva l' Assemblea degli Stati Generali con i suoi delegati che si riuniva tutti i giorni dove, oltre agli affari generali, si discutevano (anche di domenica) gli eventi correnti e si mettevano a punto i temi della comunicazione e della giustizia. La communicatio rerum operarum et juris, infatti, era tassativa negli affari pubblici e privati e si considerava che da essa dipendesse la stessa legittimità e funzionalità del foedus originario e la sua corretta amministrazione. In quanto alla giustizia la realtà sociale nella visione althusiana è la causa del diritto e non il suo effetto e il diritto è definito "diritto simbiotico pubblico". Nei suoi scritti Althusius non fornisce una concezione sistematica o positivistica del diritto, ma piuttosto quella giurisprudenziale promanante dallo jus commune della scuola di Bologna e quello familiare della common law inglese insegnata a Oxford dal protestante italiano Alberico Gentili (1552-1608), rispettato consigliere giuridico di Elisabetta I (lo jus commune che Gentili auspicava per tutta la Respublica Christianorum.)

Il problema dell' Integrazione

Il sistema delle Provincie Unite, era nella realtà pratica una complessa architettura cooperativa

in un quadro poliarchico e policentrico. Per questo Althusius mise al centro della sua politica due pilastri per integrare e far funzionare la Repubblica: Il primo pilastro era quello che, come accennato, egli definiva consociatio simbiotica:un programma di sociologia politica descrittiva, come è stato definito, e non un dettagliato e rigido sistema istituzionale. In questo la sua Politica Metodice Digesta ebbe una fortuna immediata e traccia ancora oggi la linea di demarcazione fra la concezione della politica dirigista, unitaria e statuale francese a confronto con quella anti-assolutistica, aperta, tollerante, liberale e federale dei Paesi Bassi. La consociato simbiotica aveva inoltre il fascino delle grandi idee astratte che stimolano l'immaginazione e spingono all' azione. Tuttavia, la variegata società cooperativa fra soggetti pubblici indipendenti già dotati di Statuti, istituzioni e consuetudini, diverse, senza uno Stato centralizzato, non avrebbe potuto lasciare al caso una molteplicità di problemi comuni, di contrasti e di possibili conflitti d'interessi. Vi erano infatti rivalità politiche silenziose, ma ben presenti (come quelle fra la vecchia aristocrazia Orangista e filoinglese e i repubblicani filoamericani). La società simbiotica inoltre, richiamava l'immagine utopistica della società giusta da sempre vagheggiata dai filosofi, dai religiosi e dagli utopisti (John Milton, Thomas More), una società del bene, ordinata secondo ragione e religione; ma non ancora una società politica. Per questo bisognava equilibrare il controllo (democratico) sul potere con l' esigenza di interventi eccezionali da parte del governo. Per risolvere il problema ritenne che vi fossero buone ragioni per ricorrere agli efori dell'antichità greca del VII A.C. aveva istituito il corpo di 5 magistrati accuratamente selezionati, che collaboravano con la monarchia. Ad Althusius non sfuggirono alcune caratteristiche di quegli antichi magistrati: l'indipendenza, il carisma, la competenza, la neutralità e il contrappeso che esercitavano nei confronti del potere esecutivo (i famosi checks and balances). Gli efori avevano inoltre la capacità d'intervento arbitrale che consentiva loro di fare ammonimenti, esercitare controlli, reprimere gli eventuali abusi del Magistrato supremo. Quest'ultimo era il reggitore dell'intero ordinamento giuridico della Repubblica, I Consigli comunali (vroedschap) d'accordo con lo Städtholder sceglievano gli efori (vroedschapsleden), da una lista di candidati, tutti calvinisti e di sicura competenza e saggezza, appartenenti a famiglie note (proprietari almeno di una casa) per eleggerne a vita 4 o 5 per ciascuna provincia.

Nelle Provincie Unite il soggetto federatore, pur volendo rispettare l'indipendenza dei federati, mantenendone gli statuti fondativi precedenti, assai diversi fra loro, imponeva regole e comportamenti, anche in materia economica, necessari ad assicurare la coerenza di una comune architettura simbiotica

necessaria per tutte le iniziative di interesse pubblico che i singoli membri non avrebbero potuto raggiungere da soli.

Il secondo pilastro riguardava il problema pratico della comunicazione e della giustizia: la comunicazione non poteva essere semplicemente informazione o trasmissione di norme e di documenti ma, come spiega Althusius, doveva trasmettere conoscenza delle realtà, delle situazioni e illustrare programmi, valutarne le implicazioni e i problemi; il ché avveniva tramite contatti personali permanenti; tipiche erano le riunioni all'Aia che si tenevano tutti i giorni, anche la domenica, ed erano pubbliche. La politica comune doveva essere una mano visibile e, innanzi alla mutevolezza delle realtà economiche e sociali, poteva facilmente essere aggiornata dall' assemblea degli Stati Generali senza rompere il foedus.

In Europa i meccanismi della comunicazione, della conoscenza e della giustizia europei sono ben diversi: passano per circuiti amministrativi poco conosciuti persino dai politici. I trattati inoltre, tentano di prevedere mille dettagli su temi spesso non essenziali, che si scontrano con normative nazionali esistenti; sono lunghi e complessi, e sfuggono a dibattiti nazionali mentre si trasmettono per le vie brevi (digitali) ai meccanismi governativi e popolari. Ciò avviene tramite una mano invisibile, poco comunicabile dai governi e poco conoscibile dai media in uso ai cittadini europei. Si aggiunga che, innanzi all'esigenza di cambiamenti del quadro di riferimento, rispetto ad un provvedimento eventualmente inefficace o sbagliato, malgrado i potenti apparati informatici moderni, le verifiche e gli aggiornamenti sono lenti e contraddittori e i testi relativi rischiano di restare chiusi o scaduti in qualche armadio o computer ministeriale.

Mentre nelle Provincie Unite i membri degli Stati Generali, i consiglieri e gli efori rispondevano ai cittadini delle rispettive città o provincie, nell' Unione Europea invece, gli eletti al Parlamento europeo (PE) sono a tutti gli effetti deputati di un soggetto sovranazionale, attenti solo indirettamente, i rispettivi interessi nazionali, ma appartenenti al PE e non a quelli dei rispettivi partiti nazionali che li hanno eletti; di fatto non rispondono a nessuno. In questo circuito formalmente soddisfacente e apparentemente democratico, milioni di cittadini europei hanno qualche ragione di sentirsi lontani dall'Unione, tagliati fuori e aggregati solo per vie amministrative.

EUROPA

Berlusconi diplomatico. La politica estera secondo il Cavaliere in Europa e nel Mondo

di Rocco Cangelosi

La concezione della politica estera di Berlusconi prescindeva dai canoni tradizionali,dalle analisi degli addetti ai lavori, dai riti felpati della diplomazia. La sua azione in campo internazionale si ispirava quasi esclusivamente alle sue convinzioni personali maturate soprattutto nel suo percorso imprenditoriale e nelle sue esperienze giovanili. Per Berlusconi erano chiari alcuni parametri fondamentali. Bisognava andare d'accordo con gli americani, che avevano liberato l'Europa dal nazifascismo e dal comunismo, e con la NATO senza se e senza ma.

Con la Russia c'erano in palio grandi interessi economici soprattutto in campo energetico e si doveva quindi avere un atteggiamento amichevole e cercare di coinvolgerla in un processo di partenariato con l'Occidente. Molto diverso il rapporto con l 'Europa . Berlusconi mal sopportava le regole dettate dall'eurocrazia guidata per altro per un quinquennio dal suo tradizionale avversario Romano Prodi che lo aveva battuto nel 1996 e lo avrebbe battuto ancora nel 2006 nel confronto elettorale. Pur proclamandosi un convinto europeista Berlusconi non credeva alle reali possibilità dell'Unita' europea ne' tollerava l'egemonia franco tedesca e preferiva coltivare rapporti più stretti con le nuove democrazie e il gruppo di Visegrad.

Ma la sua concezione delle relazioni internazionali si basava quasi esclusivamente sui rapporti personali. Ricercava strette amicizie e rapporti esclusivi con i principali leader.

Riuscì a stabilire un canale privilegiato con George W Bush, al quale, nonostante un 'opinione pubblica italiana contraria, non negò uomini e mezzi per la sciagurata impresa irachena. Meno empatici i rapporti con Obama ma sempre ispirati al rispetto del Grande fratello americano.

Leggendaria la sua amicizia con Putin con il quale condivideva il piacere del lusso e della bella vita,ma soprattutto interessi economici di cui beneficiavano numerose imprese italiane del nord. Di qui il suo sforzo di conciliare i rapporti Usa e Russia che culminò con l'accordo di Pratica di Mare che avviò il partenariato Russia-Nato.

Anche la sua politica mediterranea si ispirava ai rapporti personali. Era un grande amico di Erdogan che difendeva di fronte ai colleghi europei sostenendo il processo di adesione della Turchia alla UE. Era un grande sostenitore di Israele e delle sue politiche mediorientali .Riusci' a creare solide relazioni con Gheddafi e subì di mala voglia la decisione di seguire l'intervento militare contro la Libia provocato dalla Francia di Sarkozy.

Molto difficili i rapporti con Angela Merkel nei confronti della quale avrebbe pronunciato anche apprezzamenti pesanti. Amava il pragmatismo

"Si concludeva così il ciclo della politica berlusconiana in Europa e si apriva un periodo di lacrime e sangue per riparare, sotto la guida di Mario Monti, i gravi danni provocati da una politica disinvolta incurante delle regole comunitarie e degli ammonimenti provenienti dai mercati."

di Tony Blair e aveva un solido rapporto con il presidente spagnolo Aznar. Non credette al progetto del Trattato Costituzionale e lasciò fare alla diplomazia senza impegnarsi personalmente nel negoziato con i colleghi del Consiglio europeo.

La presidenza di turno dell'UE che spettava all'Italia a partire dal 1 luglio 2003 poteva essere una grande occasione per il nostro Paese e per l'Europa se fosse stata condotta con il massimo impegno anche da Palazzo Chigi. Ma Berlusconi aveva un approccio molto disincantato sulle possibilità di riuscita del Trattato Costituzionale e non padroneggiando il dossier evitava di parlarne a fondo con i suoi colleghi del Consiglio europeo.

All'inizio della Presidenza italiana di fronte a un Parlamento ben disposto a sostenere il programma delle riforme costituzionali preferì privilegiare la polemica politica rispondendo provocatoriamente alle critiche del social-democratico Martin Schulz,definito Kapo', che lo aveva attaccato sul conflitto di interessi .

Non perdono' a Verhofstadt di aver guidato la fronda nel Consiglio europeo di dicembre 2003 contro le proposte di mediazione messe sul tavolo dalla delegazione italiana e fece fallire la sua candidatura ,appoggiata da Francia e Germania. alla Presidenza della Commissione UE 'nel 2004 favorendo una coalizione di popolari e conservatori che porto' all'affermazione di Manuel Barroso.

Questa operazione gli valse l'apprezzamento nel PPE dove continuò a svolgere un ruolo importante nonostante le vicende giudiziarie che avevano appannato la sua immagine. In effetti la falsariga lungo la quale Berlusconi si muoveva in Europa partiva dall'adesione di Forza Italia al Partito Popolare Europeo. Ciò gli consentiva in parte di metabolizzare le conflittualità e le turbolenze dei suoi rapporti con i vertici delle Istituzioni europee.

Negli anni a seguire, la politica europea di Berlusconi fu essenzialmente tesa a difendersi dalle procedure di infrazione che Commissione e Consiglio minacciavano di aprire nei confronti dell'Italia per deficit e debito eccessivi e per lo spread che stava raggiungendo livelli insostenibili. Aveva lanciato il rifiuto dell'austerità come linea guida dell'agenda economica europea e nel 2003, volle dare durante la presidenza di turno del Consiglio Europeo da parte dell'Italia un messaggio distensivo contro l'applicazione rigida delle regole di bilancio graziando la Germania, che sforava eccessivamente il rapporto debito/Pil rispetto ai target della sua manovra, dalla promozione di una procedura d'infrazione. Cortesia non ricambiata otto anni dopo durante la tempesta dello spread, quando il lancio della linea dura da parte della Germania di Angela Merkel e della Banca centrale europea targata Jean-Claude Trichet, che aumentò i tassi, colpì ai fianchi l'ultimo esecutivo del Cavaliere, provocandone la caduta.

Nel 2011 dovette subire l'umiliazione della lettera della BCE che impose all'Italia drastiche riforme e fu costretto a cedere il passo a Monti. Rusultò decisivo per le sorti dell'ultimo Governo a guida Berlusconi la lettera strettamente confidenziale dall'allora presidente della Bce Jean-Claude Trichet e dal governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, che nemmeno tre mesi dopo sarebbe succeduto allo stesso Trichet.In sostanza si richiedeva al Governo italiano di effettuare" le riforme necessarie "perché il Paese riacquistasse " credibilià sui mercati "ed evitasse di destabilizzare l'intera area Euro". Il board della BCE chiedeva interventi urgenti, alcuni da assumere "per decreto", anticipare il pareggio del bilancio, ridurre deficit e spread,riformare il diritto del lavoro, riformare la contrattazione collettiva, innalzare l'età pensionabile, introdurre l'obbligo in Costituzione della sostenibilità di bilancio, liberalizzare mercati e professioni,riformare l'assetto istituzionale della Repubblica.

Berlusconi e il suo ministro delle finanze dovettero dichiarare la resa e impegnarsi a riscrivere la legge di bilancio. Ma tutto questo non bastò a tranquillizzare i mercati e l'otto novembre mentre lo spread toccava i 552 punti base, Berlusconi fu costretto a dare le sue dimissioni. Si concludeva cosi' il ciclo della politica berlusconiana in Europa e si apriva un periodo di lacrime e sangue per riparare, sotto la guida di Mario Monti, i gravi danni provocati da una politica disinvolta incurante delle regole comunitarie e degli ammonimenti provenienti dai mercati. Si può dire che da quel momento l'influenza di Berlusconi in Europa, vuoi per il drastico ridimensionamento elettorale, sia per la perdita di fiducia nei confronti del suo leader, andò gradualmente riducendosi fino a divenire del tutto marginale nel contesto generale della politica europea,salvo per alcune operazioni elettorali all'interno del PPE che gli valsero nel 20i7 la nomina di Antonio Tajani alla Presidenza dell'Europarlamento.

EUROPA

La ruota della fortuna della politica migratoria

di Cosimo Risi

Vi è un che di accidentale, la ruota della fortuna, nella politica migratoria dell'Unione. Il negoziato che si è appena consumato in seno al Consiglio Affari Interni richiede il passaggio al Parlamento europeo perché il pacchetto diventi atto legislativo. E non è detto che questo basti: le delegazioni messe in minoranza al Consiglio possono deferire il punto al Consiglio europeo, dove la regola del consenso consentirebbe loro di riaprire i giochi. Una manovra per aggirare la decisione a maggioranza vigente al Consiglio.

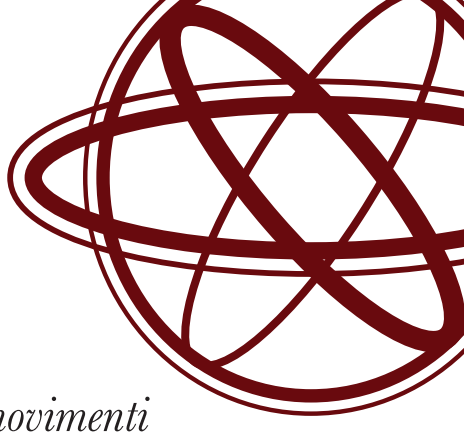
Le delegazioni interessate sono di Polonia e Ungheria: degli stessi Governi cui Roma guarda con simpatia "ideologica" sotto vari profili. Il che introduce un elemento dialettico nell'apparente compattezza del fronte sovranista. Il Gruppo di Visegrad perde alcuni pezzi. Malta, d'altronde, si attiene al gioco maggioritario e rinuncia a rivendicare una protezione specifica alla sua dimensione isolana.

Vi è motivo di soddisfazione nella delegazione italiana per avere quanto meno avviato la procedura di revisione del cosiddetto sistema di Dublino, una maniera approssimativa ma efficacemente mediatica per definire il complesso di norme che reggono le migrazioni. Il blocco contro cui da anni si scaglia l'Italia in quanto stato membro di prima accoglienza e dunque responsabile della totalità del trattamento praticato ai migranti.

Il CAI definisce le linee di riforma del sistema comune di asilo europeo: il regolamento "gestione asilo e migrazione" (AMMR) e il regolamento "procedure di asilo" (APR). La cronaca deve risalire al 2015, quando i profughi siriani si riversarono in Europa per sfuggire alla guerra civile nel paese. Riprende nel 2020 con la proposta della Commissione di un nuovo Patto Asilo e Migrazione. Prende velocità nel 2023 sull'onda dell'ennesima emergenza migratoria. Con lo sguardo volto anche alla dimensione di politica estera, al rapporto con i paesi terzi di provenienza dei flussi ed in particolare la Tunisia.

Con un certo linguaggio tipico del lessico europeo s'introduce il concetto della solidarietà obbligatoria. La solidarietà diventa un obbligo giuridico permanente, non è più la temporanea concessione di un atto di liberalità politica. Si esplicita così il principio di cui all'art. 80 TFUE. La solidarietà obbligatoria è accettata dall'insieme degli stati membri orientali con l'eccezione di Polonia e Ungheria. Il leader ungherese critica quella che ritiene un'ingerenza volta a modificare la compattezza etnica del paese.

Fra le misure accessorie è quella del fondo europeo per intervenire nei paesi terzi di origine o di transito dei migranti. A valorizzare la dimensione esterna del pacchetto.



"Si superano anche alcune strettoie relative ai movimenti secondari: dei migranti che, per semplificare, approdano al sud per sistemarsi al nord. La responsabilità prioritaria rimane in capo al paese di prima accoglienza ma con attenuazioni nel corso del tempo, fino ad una sorta di corresponsabilità degli stati membri di destinazione finale"

Si superano anche alcune strettoie relative ai movimenti secondari: dei migranti che, per semplificare, approdano al sud per sistemarsi al nord. La responsabilità prioritaria rimane in capo al paese di prima accoglienza ma con attenuazioni nel corso del tempo, fino ad una sorta di corresponsabilità degli stati membri di destinazione finale.

Le possibilità di collaborazione con i paesi terzi dovrebbero aumentare grazie alla dimensione esterna. Ne è plastica rappresentazione la missione in Tunisia della Presidente italiana con la Presidente della Commissione ed il Primo Ministro dei Paesi Bassi. Il rapporto con i terzi richiede naturalmente la loro disponibilità a giocare il gioco, assumendo certi impegni che la comunità internazionale ritiene necessari. Si pensi alla trattativa in corso fra Tunisi e il Fondo Monetario per un prestito destinato a risollevare le finanze del paese.

Vanno rafforzati i controlli alle frontiere esterne. Alcuni possono essere effettuati in luoghi, scelti dallo stato di frontiera, dove i soggetti possano essere sottoposti alle procedure senza per questo configurare che siano entrati nel territorio europeo.

Ed infine: le possibilità di collaborazione con i paesi terzi devono considerare il loro grado di sicurezza e di rispetto dei diritti umani. La valutazione molto restrittiva evocata da certe delegazioni è superata grazie ad alcuni elementi di flessibilità. E' lo stato membro interessato a stabilire se il collegamento tra il richiedente asilo e il paese terzo sia ragionevole.

La parola passa al Parlamento nel quadro del cosiddetto Trilogo con Consiglio e Commissione. Il pacchetto può essere l'inizio per una nuova stagione di cooperazione in seno all'Unione.

Resta sullo sfondo la fosca previsione dell'ONU: oltre cento milioni di persone starebbero per muoversi dai luoghi di origine a causa del cambiamento climatico. Un monito severo a quelli che il cambiamento climatico c'è sempre stato, come il cambio di stagione nel guardaroba di casa.

ASIA

Il "passato presente". Tradizione e innovazione nelle strategie globali (pt. 2)

di Paolo Vincenzo Genovese

4. «Come in Cina». Ovvero: la Cina ha tutto e se non ce l'ha allora non è importante

Questa sezione del nostro scritto è di carattere discorsivo, ma intendiamo rimanere in una prospettiva analitica. Trattando di temi complessi e talvolta delicati, riteniamo indispensabile un chiarimento. Questo scritto non è riprensivo verso la cultura cinese o la sua mentalità, né si pone in atteggiamento pretenzioso verso il "diverso", necessariamente inferiore o "inaccettabile". Al contrario il nostro tentativo è di espressione di un'alterità al fine di comprenderla e, conseguentemente, di favorire l'incontro pur mantenendo le rispettive qualità.

Intendiamo affrontare brevemente un tema che ci sembra rilevante quando si incontra la Cina e la sua cultura. Questo Paese intende con la massima chiarezza stabilire la propria distanza rispetto l'"altro". Iniziamo subito con l'eccezione a tale regola. Ogni qualvolta la Cina comprende la propria mancanza verso un certo settore strategico (tecnologia, ad esempio, o lifestyle), tende a copiare i risultati raggiunti da altre nazioni leader nel settore, sovente adottando la classica "reverse engineering"; ciò di fatto significa comperare il giocattolo, aprirlo e vedere come funziona, per poi copiarlo in modo più economico, acquisendone la tecnologia.

Tali modalità sono tuttavia da interpretare. È sì vero che sovente l'atteggiamento cinese è stato nel passato indirizzato verso la copia — strategia avvenuta del resto anche in Giappone alcune decadi fa anche se con dinamiche diverse —, ma è pur vero che il mantra che si sentiva recitare ad ogni occasione era: «sì, ma la Cina deve trovare il proprio modo» (di realizzare una tecnologia, di strategia, di sviluppo sociale, etc.). La copia esatta non ha mai avuto alcun senso, se non altro per ragioni di mercato che hanno visto la Cina vincente sulla questione dei costi, ad esempio. La reverse engineering era usata in modo da capire come la tecnologia funzionava e poi riprodurla riducendo ai minimi termini i prezzi. Certo che la qualità era inferiore all'originale, ma in un mondo di bieca produzione e consumo di massa il valore non è mai stato importante.

Questa parentesi è necessaria per far capire un tratto della mentalità cinese che riteniamo molto interessante e assai peculiare. Sia nei discorsi quotidiani e soprattutto nella cultura più alta, emerge continuamente un concetto che si potrebbe riassumere con la frase: «come in Cina». In altre parole, nella percezione cinese molte delle manifestazioni che accadono al di fuori dei confini nazionali tendono ad essere ricondotte a quanto in Cina esiste già in modo identico o per lo meno simile. E se questo non accade allora tale aspetto è poco interessante o addirittura irrilevante, con alcuni casi estremi in cui l'alterità è rigettata con avversione poiché lontana dai canoni culturali cinesi.

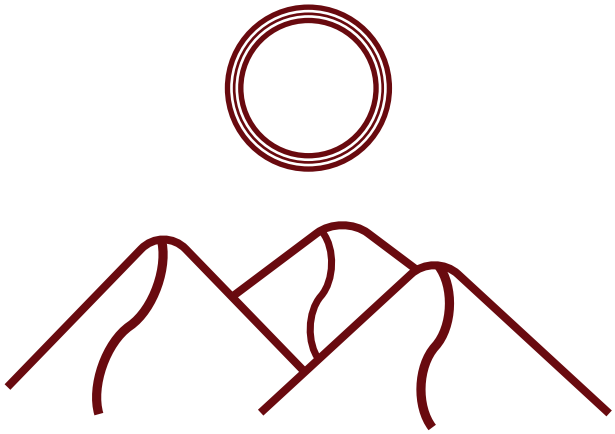
"Se esiste, forse, una novità riguarda la sua intenzione ad intervenire nello scacchiere internazionale come alternativa al mondo occidentale. Questo è nuovo ma non sorprendente. Il motivo sembra a noi chiaro. Esso è sintomo di un vuoto - di potere, culturale, di influenza, tecnologico - che nel recente passato non si era mai manifestato"

Noi siamo lontani da ogni accusa verso questo atteggiamento anche perché lo si ritrova di fatto nella maggior parte delle culture del mondo. Quello che è assai interessante in questo processo è la necessità di una sorta di "traduzione" non linguistica di fenomeni stranieri. È evidente per ovvie ragioni che manifestazioni culturali, tecnologiche, sociali, o persino caratteristiche geografiche non-cinesi siano difformi caso per caso e che l'identità o anche la sola similarità sia praticamente impossibile. In questo momento non intendiamo proporre un analisi sul concetto di similarità o identità, e pertanto ci atterremo alle nozioni comuni di queste idee. Ciò che occorre qui sottolineare è che indipendentemente dal grado di similarità o identità, vi sia in Cina una tendenza a fondare paralleli stretti tra manifestazioni autoctone e quanto presente al di fuori dei suoi confini.

Una cosa deve essere sottolineata con la massima attenzione. Questo processo mentale è assai complesso. A nostro modo di interpretare la questione, si tratta di una sorta di orgoglio nazionale — fatto di per sé rispettabile ed persino encomiabile — che intende considerare la Cina come una grande cultura nella quale ogni forma di civiltà è espressa nella maniera migliore o almeno sufficiente. E, per contrasto, quel che non c'è non è poi così interessante o utile.

Queste considerazioni potrebbero essere giudicate superficiali, ma non lo sono. Noi non stiamo asserendo che la Cina ha la semplicità di considerare se stessa come un universo indipendente, dove tutto il bene è espresso nella migliore delle maniere, dove tutto ciò che è straniero è primitivo e barbarico. Questo può certo avvenire, ma in questo caso siamo dinanzi a singole persone, assai ignoranti e cieche di fronte alla complessità del mondo. Il tema di cui stiamo trattando è invece altamente complesso.

Qui stiano affrontando una sorta di "traduzione concettuale di espressioni consimili". Indipendentemente dall'oggetto di analisi, sia esso tecnologia, cultura o geografia, la Cina ha la tendenza a riconoscere di valore solo quello che le appartiene come tradizione. È altresì evidente che altrove vi possano essere manifestazioni di grande valore che non sono presenti nella cultura cinese. Che cosa avviene allora? Quel che ci sembra di capire è che inizi una sorta di interpretazione di forme espressive aliene e un intricato (o altrove banale e perciò per noi indifferente) processo di traduzione, quello che abbiamo detto essere «espressione con-simile». Con tale termine noi intendiamo una «comunanza» che tuttavia non è identità ma «similarità», con difformità che possono essere anche sostanziali. La similarità presenta alcuni elementi di connessione, ma è chiarissima la distanza tra i termini in confronto. Nel concetto di con-simile vi è qualcosa di più. Vi è la consapevolezza che le cose siano sì distinte, ma con una connessione, una forma di comunione che rende due o più realtà legate in



una identità o di sostanza o materiale. Per usare un concetto familiare alla Scolastica medievale (e qui compiamo un'operazione identica a quella che la Cina fa nei processi che stiamo descrivendo), è quello che San Tommaso descrive come la comune partecipazione dei beni spirituali tra i membri (di una Chiesa, per il Dottore nostro). E per beni spirituali qui vanno intesi beni di conoscenza non necessariamente religiosa e men che meno cristiana, ma puramente intellettuale.

Riteniamo che questi processo di traduzione intellettuale dell' "altrove", dell' "estraneo" — quest'ultimo termine inteso come «stare al di fuori di» — sia un aspetto fondamentale della mentalità cinese. Pensiamo inoltre che ciò non sia caratteristica esclusiva di questo Paese, ma al contrario la si ritrovi in modo molto diffuso anche in altre culture. La controparte di questo desiderio di incontro attraverso la traduzione avviene in quei casi radicali dove l'elemento tradizionale (o in modo negativo quello «tradizionalista») rifiuti in toto ogni innovazione come sintomo di decadenza.

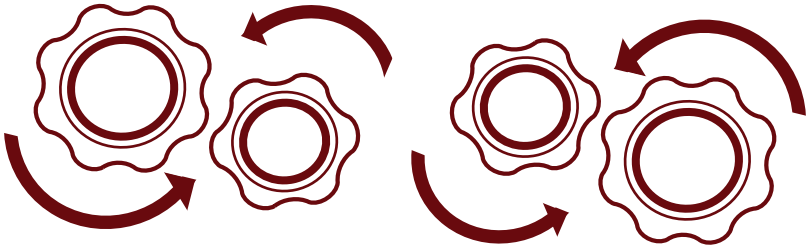
Il tema sotto analisi in questo momento non è tanto se effettivamente la Cina abbia tutto, o tutto quello che conti, salvo ignorare il resto come ininfluente. Quello che è interessante analizzare è ben altro. Il processo che si attua è di coniugazione di un "vocabolario di idee" che siano comprensibili ad una mentalità così diversa rispetto a quella di altri paesi. Vogliamo sottolineare che qui non ci riferiamo ad una questione linguistica. Molti intellettuali di nostra conoscenza e di altissimo livello sottolineano l'importanza della lingua cinese come elemento di guida del pensiero e delle azioni. Secondo questa interpretazione le strutture mentali di un popolo, specialmente quello cinese, sono fortemente condizionate da una lingua millenaria e basata su ideogrammi, anziché sull'astrazione dell'alfabeto. L'ipotesi è molto forte e condivisibile ma quello che noi stiamo analizzando è qualcosa di più astratto. Nel nostro discorso non stiamo parlando di lingua o di un sistema di segni qualsiasi che permetta la trasmissione del pensiero. Ci sembra perfettamente convincente l'idea che una lingua formi il pensiero di un popolo e questo avviene in modo molto più forte in una lingua ideogrammatica come lo sono il cinese e il giapponese. Da lì la diversità delle strutture mentali di questi popoli. Ma la nostra intenzione è affatto diversa. In questo paragrafo intendiamo dire che è l'idea stessa ad essere diversa, sia essa generata dalla lingua o dalla percezione sensoriale o dall'intuizione puramente intellettuale. Vogliamo sottolineare come in ogni cultura tradizionale, di cui la Cina è uno dei più interessanti esempi, la metafisica è un aspetto centrale, nonostante l'apparenza di modernità estrema di cui si ammanta il mondo cinese contemporaneo. I modelli di pensiero cinesi sono ancora fortemente caratterizzati da una cultura molto antica, e questo non è semplicemente un modo di dire ma è un fatto che si constata tutti i giorni. Le prove possono essere innumerevoli, ma

ne basti una a mo' di esempio. Nella vita quotidiana e nonostante i grandi rivolgimenti storici che vi sono stati nei secoli, indipendentemente dall'enorme influenza che l'Intelligenza Artificiale sta avendo nella pratica quotidiana e nel lavoro, la Cina ha sempre una solidissima base confuciana che, pur non nominata, è sempre lì pronta a dominare le coscienze sociali. Il taoismo stesso non scompare mai, né può scomparire perché domina i destini del Cielo e di «Tutto sotto il Cielo», tiān xià. Lo stesso Presidente Mao la cui importanza storica è fuori discussione per il grado di cambiamento che apportò alla Cina moderna, era uno studioso del celeberrimo Romanzo dei Tre Regni, Sānguó yǎnyì e, come notava Herny Kissinger nel suo libro Cina, egli stesso si proponeva come rivoluzionario-filosofo. In ogni caso, in ogni cambiamento anche profondo del sistema cinese, la base non cambia mai. Questa stabilità è una delle caratteristiche fondamentali per capire questo Paese così interessante.

Vogliamo far notare a questo punto come il nostro discorso sia puramente intellettuale. Non ci occuperemo di questioni politiche per nostra assoluta mancanza di competenza (ed interesse), e pertanto non ci soffermeremo sulle questioni del contingente. Da questa prospettiva ogni critica sull'attuale situazione geopolitica della Cina in confronto a nazioni altre non riguarda il presente testo.

Quello che invece ci sembra importante per comprendere le dinamiche in atto tra Cina e altri paesi è la capacità di adattamento del suo sistema di pensiero. Quello che potrebbe sembrare in apparenza una forte rigidità di questa cultura, dove sempre e costantemente riappaiono Confucio e Laozi, dove il sistema di pensiero sembra rigidamente chiuso su se stesso, dove l'arte è alla fine sempre la stessa con paesaggi, bamboo, montagne, e strani dei che si ripetono in stilemi oramai stantii come un icona bizantina che non si è mai evoluta in pensiero moderno, ebbene nonostante questa apparente staticità troviamo dinamiche sociali, economiche e tecnologiche da capogiro. Come abbiamo sottolineato in altri scritti, la Cina è la prima al mondo nella produzione di articoli scientifici sull'Intelligenza Artificiale o reti neurali, ed il tutto con una lingua che ha migliaia d'anni ed è considerata uno dei miracoli di longevità della storia umana. Quello che appare interessante è che pur all'interno di questo costante ritorno alle idee della tradizione, apparente segno della chiusura mentale cinese, esiste una fortissima spinta all'innovazione e alla flessibilità nel comportamento di questo popolo. Per usare un esempio semi-serio, è come a dire che le regole sono infinite ed inflessibili, ma esiste sempre l'ammissione dell'eccezione. E l'eccezione è la chiave dell'evoluzione.

Il tema che abbiamo introdotto in questa sezione si può quindi riassumere come la necessità cinese di affermare come centrale la propria cultura e tradizione. Questo può essere interpretato in



diversi modi, ma ci sembra prioritaria la visione di una cultura che intende affermare se stessa come uno dei fulcri della vita del suo popolo. La Cina è e sarà sempre il centro del mondo, fatto testimoniato dal suo nome stesso, Zhōng Guó, il cui primo ideogramma è formalmente chiarificatore di un'idea molto precisa. Tale centralità ha l'immediata conseguenza di asserire che tutto ciò che non è cinese non è centrale e pertanto può essere interessante solo se strumentale a portare vantaggi al Paese. Ovviamente tale atteggiamento non è unico nel mondo e troviamo molti paesi occidentali che ragionano nello stesso modo. Ma quello che è peculiare ed interessante in Cina è la necessità di includere idee aliene entro un sistema di pensiero cinese tradizionale. Negli Stati Uniti si trova un processo apparentemente simile: la necessità di produrre qualcosa tratto da culture straniere ma secondo caratteristiche americane. Ma quello che la Cina propone è cosa molto diversa, poiché siamo dinanzi all'interpretazione di fenomeni stranieri secondo la mentalità cinese. Per essere più precisi, un'idea straniera può essere accettata solo se coerente o interpretabile secondo un canone cinese. L'idea che viene da fuori è accettata solo se è in qualche modo è già presente nei processi mentali cinesi. Non è pertanto il dire «lo facciamo alla nostra maniera», quanto il «è come in Cina» e, pertanto, è accettabile. Poco importa se il «come in Cina» alla fine è poco o molto diverso, ma l'importante è che sia accettabile secondo i canoni di una tradizione. Ed è lì il punto più interessante per noi. La Tradizione cinese è talmente alta, complessa e flessibile che è capace di accogliere l'avanguardia più vertiginosa. Per citare un esempio contingente, i veicoli elettrici non sono un invenzione nata in Cina ed anzi è una tecnologia piuttosto vecchiotta; ma dal primo esempio recente di successo della BMW i cinesi hanno prodotto automobili di straordinaria qualità in questo settore piazzandosi come primi produttori al mondo per innovazione e quantità.

Poco conta citare la rigidità della vetusta Dinasta Qing che nell'Ottocento aveva resistito con ostentazione all'apertura della ferrovia nel suo paese, adducendo la teoria che avrebbe distrutto il fengshui della Cina. Molti ne potrebbero ridere, ma a ben guardare la storia del periodo e le conseguenze che le ferrovie portarono di lì a breve, si può dire che in fondo avevano ragione loro.

5. Verso l'autosufficienza cinese, in un mondo di scambi internazionali

Una precisazione iniziale, sempre per evitare fraintendimenti. Esiste una precisa differenza, e anche abissale, tra autosufficienza e autarchia. Della seconda non parleremo. Il tema che ci interessa è invece un altro. Proprio perché la Cina ha sempre avuto la tendenza a considerarsi un mondo separato ed autosufficiente, orgoglioso della sua cultura ed eredità — fino a casi estremi (minoritari per fortuna) in cui essa è vista come un luogo ideale e l'unico di cui valga la pena di interessarsi — è necessario trattare di un tema che è di attualità e persino centrale nelle discussioni

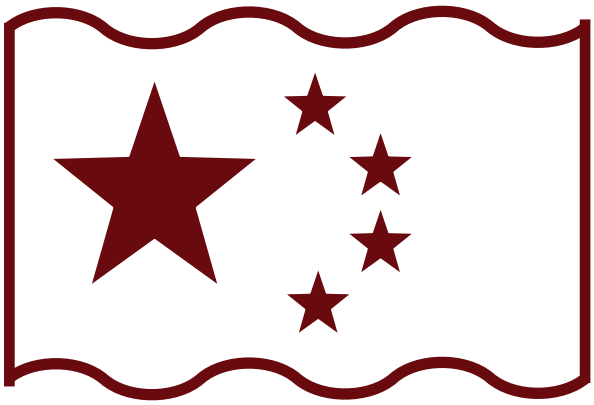
geopolitiche contemporanee.

Il discorso fatto nei paragrafi precedenti era infatti strumentale a trattare quello che riteniamo essere uno dei punti chiave nelle relazioni Cina-resto del mondo, ovvero l'autosufficienza in un modo di scambi internazionali. Se nel precedente paragrafo è stata sottolineata la tendenza a considerare la Cina un luogo in cui "c'è tutto quello che è importante", sia tradizionalmente sia nelle tendenze più contemporanee, occorre considerare adesso il tema dell'autosufficienza cinese in un quadro più globale e di attualità.
Nel mondo post-pandemico, il 2023, si assiste ad una progressiva riapertura delle strategie di scambio sia commerciale sia culturale. Gli attriti continuano, le guerre sono una terribile costante sempre presente, sia quelle di cui si parla continuamente sui media e, ben più grave, quelle di cui non si parla come nel caso etiopico o yemenita.

È tuttavia vero che, secondo alcune opinioni condivisibili, si assiste ad un fenomeno storico ben più complesso e di massima importanza che tuttavia è poco analizzato. Stiamo parlando di una compresenza di diverse tendenze che vedono una necessaria ancorché difficile cooperazione internazionale in diversi settori chiave. Ciò, tuttavia, differisce dalla globalizzazione a cui abbiamo assistito negli ultimi quarant'anni. Queste nuove dinamiche agiscono in modo molto ambiguo. Da un lato notiamo il necessario scambio di tecnologie e beni primari, come del resto è sempre avvenuto nella storia dell'uomo. D'altro canto assistiamo ad un progressivo concentramento di strategie produttive entro i confini nazionali, come testimoniano i casi, sovente assai tesi, di Cina e USA. Riteniamo che questa apparente contraddizione — una dinamica complessa tra autosufficienza e necessità di scambi internazionali — sia dovuta ad una nuova condizione geopolitica venutasi a creare ben prima della crisi pandemica del 2020-2023. I necessari assestamenti verso una situazione più stabile sono il segno di tale ambiguità nelle strategie globali.

Leggendo le cronache pubblicate si notano diversi atteggiamenti nelle questioni relative alla politica estera cinese, alcune viste sotto una luce critica e altre in modo assai più positivo. Le motivazioni sono chiare. Ma un dato sembra apparire in modo abbastanza evidente: esiste una tendenza molto spiccata ad una progressiva autosufficienza nella produzione di almeno tre settori chiave: cibo, energia e semiconduttori. In realtà le dinamiche sono molto più complesse e non riguardano solo la Cina ma anche stati occidentali.

Innanzi tutto un elemento importante. Come sottolineato da Zheng Yongnian, professore alla Chinese University of Hong Kong (Shenzhen) e presidente della The Institute for International Affairs a Qianhai, in un bell'articolo apparso recentemente su China Daily, nel momento attuale sembra esserci un radicale cambiamento



riguardo a quello che in passato poteva essere definita super globalization, trend degli anni 1980-2008. Al contrario, si assiste oggi a quello che è chiamato anti-globalization la quale è tuttavia una formula troppo estrema che, quindi, il Professor Zheng Yongnian chiama limited globalization. La complessità della società attuale e dei sistemi produttivi, e primo tra tutti la ricerca in ambito scientifico e tecnologico, non consente in modo assoluto la chiusura della globalizzazione e l'arroccamento su sistemi chiusi. Ne consegue che, secondo questa visione, ogni informazione che estremizzi la fine della globalizzazione è inconsistente. La globalizzazione per come è stata intesa in passato, ha molte carenze ed ha causato diverse problematiche, prima tra tutte la distribuzione ineguale di ricchezza nei diversi strati sociali all'interno di una stessa nazione, causando contemporaneamente una crescente disuguaglianza tra nazioni ricche e povere. Pertanto, l'opinione del Prof. Zhang, condivisa anche da numerosi esperti occidentali del resto, è che tale modello di globalizzazione deve essere radicalmente e urgentemente rivisto per promuovere l'eguaglianza sociale ed evitare l'instabilità (Xiaoyu Li, What can the Chinese path to modernization bring to globalization?, China Daily). Ne emerge, pertanto, un quadro che vede sotto un aspetto negativo ogni forma di polarizzazione.

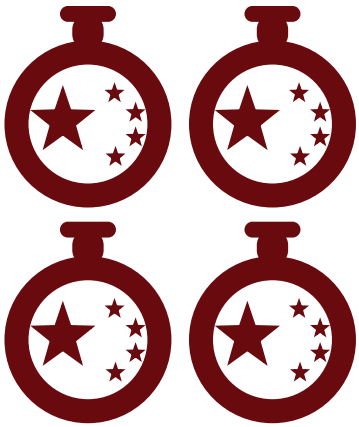
È cronaca recente l'importanza che la Cina sta dando alla politica di autosufficienza. Ma tale tendenza deve essere ben interpretata, e quello che emerge è una strategia complessa ed interessante per comprendere il mondo di oggi. Ci troviamo dinanzi non tanto ad una chiusura verso l'esterno quanto a quello che viene chiamato un modello di crescita "a doppia circolazione" guidato dalla domanda interna integrata alla domanda esterna. Non è ragionevole parlare di completa chiusura ed ogni notizia in questa direzione non è da prendere in seria considerazione, almeno secondo le tendenze attuali. I dati diffusi non dimostrano per nulla tale ipotesi.

Un esempio riguarda proprio uno dei settori strategici della Cina, l'energia. Secondo notizie pubblicate sempre da China Daily, la dipendenza della Cina dal petrolio greggio è diminuita per la prima volta in due decenni nel 2021, passando dal 73,6% nel 2020 al 72% nel 2021. Tale dato è interessante poiché testimonia la tendenza all'autosufficienza, la quale è comunque un obiettivo futuro, non realizzabile in tempi brevi. Nel 2022 le importazioni totali di greggio sono scese a 513 milioni di tonnellate, con un calo del 5,3% rispetto all'anno precedente, secondo la China Petroleum and Chemical Industry Federation (CPCIF). Da una parte notiamo uno sforzo notevole all'autosufficienza il che è considerato secondo le fonti ufficiali una scelta rivolta alla sicurezza energetica nazionale. Secondo Fu Xiangsheng, vicepresidente della CPCIF, le maggiori compagnie petrolifere cinesi che includono China National Petroleum Corp,

China Petroleum e Chemical Corp e China National Offshore Oil Corp, hanno incrementato gli investimenti per l'esplorazione. La conseguente entrata in funzione di una serie di giacimenti di petrolio e gas hanno contribuito in modo significativo alla diminuzione della dipendenza del Paese dalle importazioni di petrolio. La CNOOC, la principale società di trivellazione di petrolio e gas offshore della Cina, ha dichiarato che la spesa prevista per il 2022 sarà compresa tra 90 e 100 miliardi di yuan (14,14 miliardi di dollari), investimenti relativi ad attività di esplorazione (circa il 20%), sviluppo (57%), produzione (21%) e altro (2%). Nel 2022 l'azienda ha introdotto 13 nuovi giacimenti di petrolio e gas e prevede di perforare 227 pozzi di esplorazione offshore e 132 pozzi di esplorazione non convenzionale onshore. Il China Offshore Energy Report, pubblicato da CNOOC Energy Economics Institute, riporta che la Cina sta diventando più autosufficiente nella fornitura di energia negli anni recenti con un indice di autosufficienza che arriva a più dell'80% nel 2021 (Xin Zheng, China's oil dependence on imports sees drop, China Daily). In questa direzione occorre considerare il goal fondamentale della Carbon Neutrality da raggiungere per il 2060.

Un punto particolarmente delicato di cui non possiamo parlare se non per un breve accenno riguarda la produzione di semiconduttori. Data la complessità delle nozioni e dei temi implicati, e visto che si toccano questioni relative alla sicurezza nazionale, è opportuno citare solo pochi dati ufficiali. In questa direzione la Cina sta facendo sforzi notevoli per una rapida crescita prevista nei prossimi anni. Il fine è realizzare un'innovazione indipendente da altre nazioni. Secondo i dati ufficiali pubblicati dalla della China Semiconductor Industry Association, il fatturato dell'industria cinese dei circuiti integrati ha raggiunto i 685,86 miliardi di yuan (108,4 miliardi di dollari) nel periodo gennaio-settembre 2021, con un aumento del 16,1% su base annua. Da questo punto di vista il settore dei semiconduttori in Cina ha mantenuto una crescita costante nel 2020, con un aumento delle vendite totali del 17% rispetto all'anno precedente, fino a raggiungere 884,8 miliardi di yuan nello stesso anno. Secondo i dati del National Bureau of Statistics, nel 2022 la Cina ha prodotto 359,4 miliardi di unità di circuiti integrati, con un aumento del 33,3% rispetto all'anno precedente, raddoppiando il tasso di crescita del 2020. Wei Shaojun, direttore della China Semiconductor Industry Association's IC design branch, ha osservato che il numero di aziende cinesi dedicate alla progettazione di chip è aumentato del 26,7%, passando da 2.218 nel 2020 a 2.810 nel 2021. Attualmente il settore è ancora in forte sviluppo e la Cina sta incrementando gli sforzi alla ricerca di talenti in questo settore (Feifei Fan. China's IC industry expected to have rapid growth, China Daily).

Tale ambito diventa ancora più importante se si considera la strategia cinese nel settore della



digital economy. Secondo lo State Council China's Cabinet, è stato dichiarato che il primo Piano Quinquennale sulla digital economy ha evidenziato il ruolo di questo settore nel ridisegnare la struttura economica globale e la competizione internazionale, definendo gli obiettivi per il suo sviluppo fino al 2025. Tale strategia prevede il potenziamento delle infrastrutture nazionali, il rafforzamento del ruolo dei dati come elemento di produzione e la promozione della trasformazione digitale delle industrie. Entro il 2025, il valore aggiunto delle industrie dell'economia digitale dovrebbe rappresentare il 10% del PIL, rispetto al 7,8% del 2020. Anche in questo caso i numeri sono importanti perché nelle tecnologie relative al 5G la Cina è leader mondiale, con un volume di vendite online che ha raggiunto i 6,1 trilioni di yuan (961 miliardi di dollari) nella prima metà del 2021, con un aumento del 23,2% rispetto all'anno precedente. Anche in questo caso si prevede un aumento radicale nella ricerca e sviluppo in sensori, quantum information, telecomunicazioni, circuiti integrati, software, big data e Intelligenza Artificiale. Questo ha importanti conseguenze anche nell'area agricola dove la progressiva digitalizzazione è un elemento strategico per sostenere la crescita dell'agricoltura intelligente e ad aumentare la digitalizzazione nella produzione, nella lavorazione, nella vendita e nella logistica dei beni agricoli (Wei Xu, Digital economic growth plan unveiled, China Daily).

Tale progressiva autosufficienza non è relativa solo ai settori ad alta ed altissima tecnologia, ma anche per prodotti di largo consumo, tra cui citiamo un alimento importantissimo per l'Asia, la soia. In questo settore la Cina non potrà essere indipendente, almeno nel recente futuro. Secondo le previsioni essa potrebbe raggiungere per il 2025 il 20% di produzione interna, e questo vale anche per un prodotto forse ancora più importante: Oil crops. Esso è fondamentale perché è una ricca risorsa di oli, proteine, minerali, vitamine, fibre alimentari ed è un materiale base per la produzione di biodiesel. Vista l'importanza di questi prodotti, è chiaro che la loro produzione assume un'importanza di carattere strategico a livello globale, e ancora una volta le quantità contano moltissimo. La Cina ha importato 96,5 milioni di tonnellate di soia, producendone 16,4 milioni, con un tasso di autosufficienza inferiore al 15%, e questo ha un costo importante. Secondo le fonti ufficiali, entro il 2025 la superficie coltivata a soia in Cina dovrebbe raggiungere i 10,7 milioni di ettari, mentre la produzione dovrebbe raggiungere i 23 milioni di tonnellate (Yimeng Zhao, Nation plans dramatic increase in soybean, oil crop production, China Daily). Ma il punto fondamentale nella nostra analisi non è tanto il prezzo di acquisto che il Paese deve spendere ma la dipendenza da altri paesi. Non solo. Visto che tale settore riguarda l'agricoltura, tale politica ha un'importanza particolare per la Cina poiché essa è inserita in un vastissimo programma di cui abbiamo già parlato in altri scritti che va sotto il nome di "rural revitalization".

Poiché tali mega-trend non sono mai unidirezionali occorre citare una tendenza importantissima a nostro modo di vedere. L'autosufficienza non significa chiusura, come abbiamo più volte detto. Questo lo dimostra la complessa strategia della leadership cinese verso le relazioni internazionali di cui l'Europa è un punto fondamentale. Sono fatti di cronaca recenti — e pertanto soggetti a fluttuazioni inaspettate — che diversi leaders Europei hanno avuto incontri costruttivi con il Presidente Xi Jinping. Tali relazioni, secondo portavoci cinesi, esprimono un'intenzione rivolta ad una «politica indipendente [dell'Europa] verso la Cina [...]». È notizia molto importante e significativa per le strategie geopolitiche ed economiche mondiali l'interpretazione che Milan Uhrik e Manu Pineda, entrambi membri del Parlamento Europeo, hanno dato delle azioni del Presidente Francese Emmanuel Macron, il quale ha dichiarato che l'Europa necessita di più autonomia strategica (Independent, objective perception of China would stop EU being led astray: China Daily editorial, China Daily). Secondo i dati forniti dai media cinesi, nel 2022 gli scambi commerciali ed economici tra Europa e Cina hanno toccato i 856,3 miliardi di Euro ($910,6 miliardi di US$), salendo del 23% rispetto al 2021.

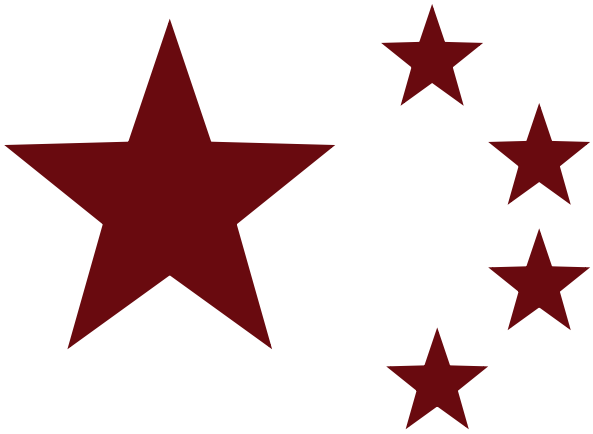
Influenti esperti come Tian Dewen, deputy director of the Institute of Russian, East European and Central Asian Studies at the Chinese Academy of Social Sciences, hanno posto l'attenzione sul fatto che negli anni recenti le relazioni economiche tra Cina ed Europa sono divenute più forti. Nonostante la pandemia di Covid-19, il valore degli scambi commerciali bilaterali ha superato per la prima volta gli 800 miliardi di dollari e gli investimenti cumulativi nei due sensi hanno superato i 270 miliardi di dollari nel 2021. Nei primi otto mesi del 2022, gli scambi commerciali tra le due parti sono stati pari a 575,22 miliardi di dollari, con un aumento dell'8,8% rispetto all'anno precedente. Gli investimenti dell'UE in Cina sono saliti a 7,45 miliardi di dollari, con un aumento del 121,5% rispetto all'anno precedente, sempre secondo le notizie ufficiali (Yingqun Chen, China-EU cooperation key for world, China Daily).

Molti sarebbero i dati da citare nella logica di questo articolo, ma data la consueta necessità di brevità siamo costretti a rimandare ad altri testi queste analisi così importanti e difficili.

6. Il ritorno della potenza Cina (che poi non è mai scomparso)

Tutti ricordano il famoso detto di Napoleone sulla Cina che, da grande genio che era, non sbagliava. Egli a suo tempo disse: lasciate che la Cina rimanga dormiente, poiché quando si sveglierà il mondo tremerà. E aveva ragione.

L'ambito di questo articolo è di fatto assai limitato. Esso intende considerare gli ultimi sviluppi delle relazioni nazionali ed internazionali della Cina in ambito produttivo, tecnologico



in un'ottica geopolitica. I trend generali e i dati sembrano dimostrare una tendenza che è rivolta ad un cambiamento strategico nello scacchiere mondiale. Noi abbiamo citato solamente un limitatissimo numero di dati e in ambiti molto specifici. In realtà le considerazioni sarebbero molto più difficili. Ad esempio non abbiamo evidenziato le strategie che la Cina sta avendo nell'area del sud-Est asiatico che sono forse ancora più importanti di quelle citate nel nostro testo. E qui si aprono considerazioni che purtroppo non possiamo approfondire, ovvero l'influenza che la Cina sta avendo, e ancor più avrà, a livello continentale e mondiale. Diversi analisti hanno notato che il Paese sta semplicemente riprendendo la sua leadership a livello economico e culturale che ha avuto nei secoli passati. Tale influenza era fondamentale dalle Filippine all'Africa Orientale, dall'Indonesia alla Mongolia esterna. E ora tale potenza sta ritornando, senza che poi, alla fine, se ne sia mai andata, ma semmai continuando secondo strategie più o meno aperte, la sua azione di grande influenza internazionale.

Se esiste, forse, una novità riguarda la sua intenzione ad intervenire nello scacchiere internazionale come alternativa al mondo occidentale. Questo è nuovo ma non sorprendente. Il motivo sembra a noi chiaro. Esso è sintomo di un vuoto — di potere, culturale, di influenza, tecnologico — che nel recente passato non si era mai manifestato. Riteniamo che questo sia il punto di analisi più importante ed interessante da fare. La riflessione, secondo noi, non è tanto criticare o mettere sotto cattiva luce quello che sta avvenendo (con opinioni diverse da parti contrastanti). Il tema deve esser affrontato in modo oggettivo e scientifico. Si è manifestata negli anni recenti una "labilità di influenza" che la cultura Occidentale sta avendo nel mondo. Tale potere nacque all'indomani della perdita del dominio economico, culturale e scientifico che il mondo mussulmano ebbe alla fine del Medioevo. Finita la Pax Mongolica e il suo dominio, unita alla relativa stabilità che perdurava grazie all'influenza islamica in quasi tutto il mondo allora conosciuto (Italia compresa come ben conoscono gli estimatori, noi tra loro, di Federico II Hohenstaufen), l'Occidente ebbe un progressivo dominio su tutto il mondo, con effetti di dubbio vantaggio.

In questo momento storico, i fatti a cui assistiamo sembrano proporre un nuovo scenario che riteniamo essere un cambiamento storico di notevoli proporzioni. Le analisi pertanto sono necessaire più che mai, ma sempre e solo guidate da una logica critica e non tendenziosa, fenomeno che ci sembra essere sempre più presente e, pertanto, privo di oggettività.

Paolo Vincenzo Genovese, Distinguished Professor, College of Civil Engineering and Architecture della Zhejiang University in Hangzhou, direttore dell'International Center of History, Critics of Architecture and Restoration of Historical Heritage (ICHCR)

GLOBALE

COP28: da Bonn a Dubai

di *Silvana Paruolo*

Premessa

Eventi meteorologici estremi come ondate di calore e inondazioni sono costati circa 195.000 vite e quasi 560 miliardi di euro in Europa dal 1980. Inoltre, i modelli climatici prevedono per il futuro ondate di caldo estremo più lunghe, più intense e più frequenti. Sia pure con perdite umane molto inferiori (2% del totale), le inondazioni sono i disastri più costosi. Sul suolo, il cambiamento climatico indotto dall'uomo ha aumentato la probabilità di siccità da cinque a sei volte nel 2022. Per l'agricoltura le conseguenze sono "devastanti" se gli agricoltori non limiteranno gli effetti negativi adattando le varietà delle colture, cambiando le date di semina e modificando i metodi di irrigazione. Questo è quanto emerge da un rapporto recente dell'Agenzia europea dell'ambiente (Aea). Quindi, che lo si voglia o no - se ragioniamo in termini di effetti distruttivi di eventi estremi sempre più frequenti (quali alluvioni, desertificazioni ecc.) e di Paesi da loro messi in ginocchio, e in termini di sostenibilità delle catene alimentari, di lotta alla povertà, di profughi climatici, di potenzialità di nuovi conflitti armati ecc. - la percezione dei cambiamenti climatici si impone. Ma come curare il clima impazzito? Riusciranno gli Stati a raggiungere la piena decarbonizzazione coniugando crescita e tutela ambientale, e favorendo uno sviluppo sostenibile? Per esempio, sarà possibile rispettare lo stop alle auto a benzina e diesel dal 1935? Pandemia, conflitto russo-ucraino e crisi energetica, l'alluvione in Emilia-Romagna stanno ridisegnando le ambizioni della transizione ecologica anche in Italia! A questo punto, l'unica certezza è che c'è da passare dalla reazione a eventi estremi alla preparazione proattiva.

Per l'Unione europea, c'è chi sostiene che è inutile, se non dannoso, andare avanti con determinazione nella sua battaglia contro il cambiamento climatico "perché tanto il resto del Mondo continua a inquinare, e dunque non serve a nulla" e con strette regole contro le emissioni si favoriranno i Paesi che invece queste regole non le hanno, e che continueranno a produrre a costi più bassi, vendendo poi a prezzi più bassi, il tutto a danno delle imprese dell'Ue. Ma il 13 dicembre 2022 il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno raggiunto un accordo preliminare su un "meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera" (Cbam) volto a garantire che le merci importate nell'UE versino un corrispettivo con riferimento alle loro emissioni, paragonabile a quanto dovrà essere versato dai produttori europei con il sistema EU-ETS. Così il problema della concorrenza distorta viene ridimensionato, almeno nei settori interessati (ferro e acciaio, cemento, alluminio, fertilizzanti, elettricità e idrogeno). Contemporaneamente questo provvedimento darà un grande incentivo ai produttori che esportano verso l'Unione a rivedere il loro sistema industriale in maniera 'green', se vorranno continuare a vendere in

"Ad oggi, resta aperta la questione dei 100 miliardi di dollari all'anno di trasferimenti (ancora una volta dal mondo ricco a quello povero) per adattarsi ai cambiamenti climatici. Denaro promesso nel lontanissimo 2009, alla Cop15 di Copenaghen, e mai stanziato per intero."

Europa. Una volta formalizzato, questo accordo entrerà in vigore nel 2023. E' un percorso lento. Ma c'è.

Nel momento in cui si scrive mancano poco più di cinque mesi all'apertura della ventottesima Conferenza mondiale sul clima delle Nazioni Unite/la COP 28 che si terrà negli Emirati arabi a Dubai (30 novembre – 12 dicembre 2023).

La sua presidenza resta al Sultano Ahmed Al-Jaber, ministro dell'Industria degli Emirati, ma anche Amministratore delegato della compagnia petrolifera nazionale Abu Dhabi National Oil Company: ragion per cui più di cento deputati europei e americani ne avevano esplicitamente richiesto la rimozione, per conflitto d'interessi. Il 7 giugno 2023, a Bruxelles, Ahmed Al-Jaber ha sottolineato - insieme alla presidente Von der Leyen - che l'Ue e gli Emirati hanno una "visione comune" della transizione energetica, da attuarsi mediante investimenti crescenti nel settore delle energie rinnovabili, garantendo al contempo che "nessuno sia lasciato indietro" e che siano tutelate "sicurezza energetica, accessibilità e costi contenuti". Successivamente - a Bonn - Ahmed Al-Jaber ha definito "inevitabile" il phase down (l'eliminazione graduale) dei combustibili fossili. Resta da vedere se alle parole seguiranno fatti.
Intanto, da 6 al 15 giugno 203, i delegati di quasi 200 nazioni si sono riuniti a Bonn, in Germania, per i lavori preparatori della COP28, con la speranza di riuscire a spianare la strada, sciogliendo il più ampio numero di nodi possibile. Questi lavori sono stati segnati da profondi divisioni, col rischio concreto di un'assenza di accordo finale sulla stessa Agenda.

Ma - ciò detto - a livello internazionale quali sono le tappe principali che hanno preceduto la Conferenze delle Parti del 2023 (COP 28)? E cosa è emerso a Bonn? Procediamo con ordine…

Dal 1992 al 2022 (COP27)

Per far fronte agli effetti dei cambiamenti climatici, nel 1992, è stata adottata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Le sue misure sono poi diventate obbligatorie grazie al Protocollo di Kyoto, mai ratificato dagli USA (l'alibi cui il presidente Bush si è aggrappato è stata l'assenza di target vincolanti, per i Paesi in via di sviluppo ed emergenti, sulla base del principio di impegno differenziato secondo le diverse condizioni socio-economiche di sviluppo). L'organo istituito per definire le regole della sua implementazione e per monitorarne l'applicazione è la cosiddetta Conferenza delle Parti (COP) che si riunisce una volta l'anno. La COP 21 del 2015 – su spinta del presidente Obama e della Cina - ha adottato l'importante Accordo di Parigi, con cui 195 Stati si sono accordati per mantenere l'aumento della temperatura terrestre "ben al di sotto dei 2 gradi rispetto ai livelli pre-industriali" con l'impegno

di "portare avanti sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi". Successivamente, il Presidente Trump (negazionista degli effetti dei cambiamenti climatici) ha tirato gli USA fuori dall'Accordo di Parigi. Invece il presidente Biden ve li ha fatti rientrare.

Anche su spinta di Cina e India, attualmente, in sede ONU gli obiettivi del taglio di emissioni sono decisi dai singoli Paesi, su base volontaria.

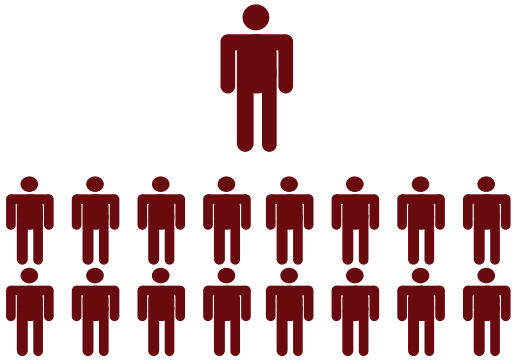
Il 20 novembre 2022 - in un contesto globale (indebolito dalla pandemia da Covid, dal conflitto in Ucraina, dalle crisi alimentari e dei prezzi, da crescente conflittualità, ecc.) di certo, non ottimale per arrivare a qualsivoglia passo avanti nonostante l'avanzare disastroso dell'emergenza climatica - a Sharm el-Sheikh, in Egitto, dopo estenuanti negoziati tra ministri e delegati di 197 Paesi, si è conclusa la ventisettesima Conferenza delle Parti (COP27). Le prossime Conferenze delle Parti sono previste a Dubai (COP28), poi in Europa orientale, e nel 2025 (COP30) - come proposto dal presidente Lula - nella foresta amazzonica.

La COP 27 (2022)

A Sharm el-Sheikh - accolte, seppur blandamente, le condizioni poste dall'Occidente - si sono create le condizioni di un accordo storico sul controverso Fondo perdite e danni. I Paesi più poveri - portando sulle proprie posizioni Ue e USA - hanno ottenuto la decisione della sua creazione.

Da almeno trent'anni, la società civile globale e il gruppo G77 all'interno delle Nazioni Unite (un coordinamento di paesi non occidentali / e non ricchi) hanno portato avanti una battaglia di sopravvivenza, chiedendo contributi definiti sulla base di Responsabilità comuni ma differenziate (formula - questa – che, a differenza delle parole compensazioni e riparazioni, non offende nessuno). A loro avviso, spetta principalmente ai Paesi ricchi mettere più soldi per ridurre le emissioni (e questo c'era già dal Protocollo di Kyoto), per le azioni di adattamento dove sono più necessarie, e per sollevare i paesi poveri dal doversi indebitare per ricostruire i disastri indotti dai cambiamenti climatici.

Infine - alla COP27 - l'Unione europea ha proposto che il Fondo non va fatto per intervenire in tutti gli oltre 100 Paesi in via di sviluppo, ma solo in quelli "più vulnerabili". E non devono essere solo Usa, Europa, Canada, Australia, Giappone ad alimentare il Fondo, ma anche altre potenze economiche, anche se ancora figurano formalmente tra i Paesi in via di sviluppo (v. la Cina). In definitiva – alla COP 27 – si è deciso che a decidere quali saranno i Paesi vulnerabili che potranno utilizzare il Fondo per Loss and damage e quali le nazioni che dovranno contribuirvi sarà un Comitato che riferirà alla COP 28. Ma in



realtà questo tema è stato poi tra i più dibattuti anche nel corso dei lavoro preparatori di Bonn.

La creazione del Fondo per Loss and damage Loss and damage Loss and damage è costata molto in termini di finanza (non si è raggiunto l'obiettivo di mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno per la finanza climatica, mentre i bisogni aumentano) e di mitigazione (quelle misure che riducono le emissioni di gas serra e quindi frenano il riscaldamento globale) di fatto rimandati a COP28. Importante, invece, l'inclusione - nel testo finale del tema dell'allineamento dei flussi finanziari agli obiettivi di Parigi, anche secondo le nuove linee guida ONU anti-greenwashing per gli attori privati. Inoltre restano positivamente vivi sulla carta l'obiettivo di rimanere entro +1,5°C e l'accoglimento dei report IPCC nel processo negoziale. Nel testo approvato il 20 novembre 2022 risulta invece interamente cancellato un capitolo sui diritti umani. Manca una sezione ad hoc sul tema della biodiversità. E manca l'impegno per un'uscita sicura e socialmente sostenibile dai combustibili fossili, anche se solo 33 Paesi (su quasi 200) hanno mantenuto la promessa fatta alla COP 26 di presentare aggiornamenti dei propri impegni nazionali, se non in linea, almeno con una traiettoria compatibile con lo scenario +1,5°C.

Nella speranza che il conflitto tra Federazione Russa e Ucraina termini il prima possibile, tocca ora ai Paesi tornare all'ambizione, e presentare nuovi impegni di mitigazione e finanza entro la prossima COP28 di Dubai: in altri termini, tornare a lavorare su tutti i temi sacrificati in Egitto in nome dell'accordo su Perdite e Danni. Alla fine della COP27, a Sharm – ha sottolineato Giulia Giordano (Think Thank italiano ECCO) – "abbiamo visto un esplicito tentativo da parte di imprese e paesi produttori di gas e petrolio di rallentare una transizione necessaria e oramai inevitabile". Da parte sua il Commissario europeo Timmermans ha precisato: "Siamo orgogliosi di aver contribuito a risolvere il problema delle Perdite e Danni ma sulle riduzioni delle emissioni abbiamo perso una occasione e molto tempo, rispetto alla COP 26 di Glasgow. Da domani ci metteremo al lavoro per rimediare alla COP 28 di Dubai. Siamo a 1,2 gradi di riscaldamento e abbiamo sentito in questi giorni quali effetti questo stia già provocando. Ma la soluzione non è finanziare un Fondo per rimediare ai danni, è investire le nostre risorse per ridurre drasticamente il rilascio di gas serra nell'atmosfera". "Accolgo con favore - ha enfatizzato, da parte sua, Antonio Guterres, Segretario generale delle Nazioni Unite - la decisione di istituire un Fondo per le perdite e danni, e di renderlo operativo a breve. Chiaramente questo non sarà sufficiente, ma è un segnale politico assolutamente necessario per ricostruire la fiducia infranta. Tuttavia il nostro pianeta è ancora al Pronto Soccorso. Dobbiamo

ridurre drasticamente le emissioni ora, e questo è un problema che COP27 non ha affrontato. Per avere qualche speranza di mantenere la linea rossa dell'1,5 dobbiamo investire massicciamente nelle energie rinnovabili e porre fine alla nostra dipendenza dai combustibili fossili. La COP 27 si conclude con molti compiti e poco tempo"

Esiti - e quesiti - dei lavori preparatori di Bonn

Ora, il 22 e 23 giugno, Parigi ospiterà un "Summit per un nuovo patto finanziario globale". Da parte sua l'ONU sta organizzando un vertice mondiale sulle"ambizioni climatiche" a New York per settembre.

Intanto, il 15 giugno 2023, la Conferenza di Bonn sui cambiamenti climatici si è conclusa dopo due settimane di intenso lavoro, che - contribuendo a gettare le basi per le necessarie decisioni politiche della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP28) che si svolgerà a Doha (30 novembre -12 dicembre 2023) - ha fatto progredire su diverse questioni critiche.

Alla fine dei lavori di Bonn, "avendo impiegato quasi due settimane per concordare un'Agenda - ha affermato il segretario esecutivo delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici Simon Stiell - è facile credere che siamo distanti su molte domande, ma da quello che ho visto e sentito, ci sono ponti che possono essere costruiti per realizzare il terreno comune che sappiamo esistere". Da parte sua, il segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, ha espresso scetticismo e delusione: "Sono molto preoccupato per la situazione. I paesi sono lontani dal mantenere le promesse e gli impegni sul clima. Vedo una mancanza di ambizione, una mancanza di fiducia, una mancanza di sostegno, una mancanza di cooperazione e una moltitudine di problemi legati alla chiarezza e alla credibilità".

La critica principale di Antonio Guterres riguarda i combustibili fossili. "Sarà impossibile rispettare l'obiettivo del grado e mezzo (di aumento della temperatura media globale rispetto ai livelli pre-industriali, ndr) senza un'eliminazione rapida ed equa dei combustibili fossili" ha sottolineato anche l'attivista Greta Thunberg.

a. Phase down delle fonti fossili / o delle loro emissioni? - Per anni, le ONG e molti paesi si sono battuti per un accordo globale che impegnasse i paesi a uscire definitivamente dal petrolio e dal gas. Ancora una volta, questo tema non sarà all'ordine del giorno della prossima conferenza sul clima.

Nel corso della sua visita flash a Bonn, Sultan Al Jaber Sultan ha definito «inevitabile» il phase down (l'eliminazione graduale) dei combustibili fossili come il gas e il carbone. Anche se per

ora sono solo parole, questa sua affermazione indica un cambio di paradigma notevole, visto che qualche settimana prima aveva annunciato di essere a favore al phase down non delle fonti, ma delle emissioni derivanti dalle fonti fossili. Specificando "emissioni" senza far riferimento all'uso o alla produzione di gas e carbone, Sultan Al Jaber aveva lasciato un'ampia finestra aperta alle (controverse) tecnologie di stoccaggio di CO2. Queste ultime (che non vanno demonizzate a priori) spesso servono per nascondere sotto il tappeto i gas climalteranti. Il che significa appoggiare i sistemi per abbattere le emissioni, senza però ridurre i combustibili fossili, estratti, messi sul mercato e bruciati.

Le parole di Sultan Al Jaber - anche se non ha formulato un obiettivo temporale (essendosi limitato ad accennare alla riduzione dei combustibili fossili) - sono state ben accolte dai delegati presenti a Bonn, ma gli esiti dei negoziati restano poco entusiasmanti.

b. Un passo indietro sul Mitigation Work Programme – Ma qual è la differenza fra mitigazione e adattamento?

Adattamento significa anticipare gli effetti avversi dei cambiamenti climatici e adottare misure adeguate per prevenire o ridurre al minimo i loro danni o cogliere delle opportunità (v. modifiche infrastrutturali quali per esempio costruzione di difese per proteggere dall'innalzamento del livello del mare, e cambiamenti comportamentali, come la riduzione degli sprechi alimentari da parte dei singoli ecc.). Invece Mitigazione significa rendere meno gravi gli impatti dei cambiamenti climatici prevenendo o diminuendo l'emissione di gas a effetto serra (GES) nell'atmosfera, riducendo le fonti delle emissioni di gas a effetto serra e/o rafforzando i pozzi di assorbimento, attraverso l'incremento delle energie rinnovabili, un sistema di mobilità più verde, lo stoccaggio, l'aumento delle dimensioni delle foreste ecc.

A Bonn, il 14 giugno 2023, al penultimo giorno, si è trovato un accordo per l'adozione dell'Agenda dei lavori, grazie ad un passo indietro dell'Unione Europea e dei Paesi Aosis (l'organizzazione intergovernativa che racchiude trentanove piccoli Stati insulari, e quindi più vulnerabili agli effetti della crisi climatica, ndr). UE e Paesi Aosi hanno dovuto ritirare un punto sul Mitigation work programme (Mwp) a fronte dell'opposizione di alcuni Paesi in via di sviluppo - in particolare degli appartenenti al gruppo Like minded developing countries - non più disponibili a lavorare sugli obiettivi di mitigazione se, dall'altra parte, i Paesi occidentali continuano a temporeggiare sui risarcimenti climatici.

Mentre gli europei insistevano per far inserire il punto sul potenziamento delle azioni di mitigazione in agenda, i Paesi Like minded,

hanno addirittura proposto come merce di scambio l'aggiunta di un ulteriore punto sul potenziamento dei flussi finanziari. Cosi, quando l'ordine del giorno è stato finalmente annunciato, non includeva un punto del Programma di lavoro sulla mitigazione (concordato alla COP27, e evocato dall'UE nell'ambito della decisione concordata a Sharm el-Sheikh e della progressiva Alleanza di paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo) che servirebbe ad accelerare i tagli alle emissioni in questo decennio critico prima del 2030, con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto di 1,5 gradi Celsius. Le Like minded developing countries sono Algeria, Bangladesh, Bielorussia, Bhutan, Cina, Cuba, Egitto, India, Indonesia, Iran, Malaysia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Filippine, Sri Lanka, Sudan, Siria, Vietnam e Zimbabwe.

Di fatto, a Bonn, la plenaria di apertura – come la plenaria conclusiva sul Global Stocktake (Inventario globale) – sono state caratterizzata dallo scontro fra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo a favore di un maggiore impegno rispettivamente nella mitigazione o nella finanza climatica, cioè, i sostegni economici ai Paesi in via di sviluppo (finora caratterizzati da promesse mancate).

Il problema è che le critiche hanno peso diverso a seconda da chi provengono.

c. Emissioni cumulate o incrementali? Ecc. – Circa le emissioni di gas ad effetto serra va detto innanzitutto che l'attuale abbattimento delle emissioni di gas resta insufficiente per limitare la crescita della temperatura media globale ad un massimo di 1,5 gradi centigradi. Lo Stocktake Net Zero Tracker del 2023 mostra che negli ultimi due anni e mezzo è stato raggiunto un chiaro consenso per ridurre le emissioni di gas serra a zero a livello di obiettivi nazionali. Purtroppo la situazione è ben peggiore per quanto riguarda le entità a livello subnazionale e le aziende. Il 37% delle maggiori aziende mondiali non ha fissato alcun tipo di obiettivo di mitigazione dei gas serra. Tra quelle che li hanno dichiarati negli USA si contano il 49% delle aziende, a differenza dell'Unione Europea dove sono il 79%. Il 41% degli Stati del mondo non ha obiettivi di mitigazione, mentre li hanno quelli del G7 (80%), la UE (75%) e gli Stati Uniti (72%). Solo 252 grandi città hanno fissato obiettivi di neutralità climatica, il che rappresenta il 37% dei 2,1 miliardi di persone che vivono nelle grandi città.

A Bonn – come ben evidenziato dall'Italian Climate Network - sono emerse visioni diverse su quali emissioni concentrarsi, e sull'efficacia stessa delle azioni di mitigazione.

I Paesi del gruppo G77 e Cina enfatizzano le emissioni storiche (pre-2020) mentre i Paesi

sviluppati sostengono che c'è da tener conto del maggiore incremento - negli ultimi decenni - nelle emissioni da parte dei primi. Si pensi al caso eclatante della Cina, oggi primo emettitore globale. A Bonn, la Cina, come causa del cambiamento climatico, ha sottolineato la centralità, secondo l'IPCC, delle emissioni cumulate (comprese dunque le emissioni storiche) e il peso delle attuali emissioni dei Paesi in via di sviluppo legata a prodotti destinati comunque ai Paesi sviluppati (secondo l'antica suddivisione del Protocollo di Kyoto e, prima ancora, della stessa convenzione UNFCCC tra ricchi e poveri a livello globale). La delegata cinese, ha anche dichiarato un sostanziale fallimento della mitigazione da parte dei Paesi ricchi: "i Paesi sviluppati che mostrano riduzioni delle emissioni allineate con gli obiettivi di Parigi, lo hanno fatto grazie alle condizioni geopolitiche o pandemiche".

Arabia Saudita, Cina e India ritengono che gli scenari IPCC contengono assunzioni di disuguaglianza e ingiustizia a livello globale, ad esempio rispetto all'accesso all'energia. Per questo, l'Arabia Saudita ha invitato addirittura a riflettere sugli impatti dannosi delle azioni di mitigazione, lasciando piuttosto il necessario "carbon space" a quei Paesi che vogliono svilupparsi mentre l'Occidente punta ai suoi obiettivi Net Zero. L'India ha sottolineato che "flussi finanziari continui verso i combustibili fossili possono essere considerati disallineati a Parigi per i Paesi sviluppati, ma non per quelli in via di sviluppo" e che "il mancato sviluppo dei finanziamenti per il clima è l'ostacolo più significativo al raggiungimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi". E argomenti simili sono stati utilizzati dalle multinazionali dell'Oil&Gas per giustificare un'azione climatica fin troppo timida.
Australia e USA hanno invece sottolineato che i Paesi in via di sviluppo sono responsabili della maggior parte delle emissioni incrementali dal 1992, e che "adesso" sono disponibili alternative alle tecnologie a più alta emissione.

d. Chi finanzia? - Come alla COP27 che si è chiusa con l'accordo su un Fondo per le perdite e i danni dovuti alla crisi climatica, anche a Bonn, al centro delle discussioni – come rilevato dall'Italian Climate Network - c'è stata la finanza climatica.

Ad oggi, resta aperta la questione dei 100 miliardi di dollari all'anno di trasferimenti (ancora una volta dal mondo ricco a quello povero) per adattarsi ai cambiamenti climatici. Denaro promesso nel lontanissimo 2009, alla Cop15 di Copenaghen, e mai stanziato per intero. E c'è da garantire i fondi necessari per il nuovo Fondo "loss and damage" definendo chi lo alimenterà, in che modo, quali paesi potranno attingervi e a quali condizioni. Il "Santiago network" è uno strumento che dovrebbe elaborare piani efficaci

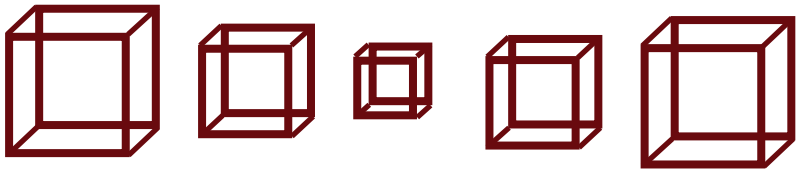
contro le perdite e i danni subiti dagli Stati più esposti alle conseguenze della crisi climatica, come la siccità o l'innalzamento del livello dei mari. Di chiaro c'è solo l'obiettivo, visto che la definizione di ulteriori dettagli è stata rinviata alla Cop28 di novembre.

Per l'Unione europea, è essenziale allineare i flussi finanziari globali con gli obiettivi di Parigi per garantire che l'entità del sostegno finanziario corrisponda a quanto necessario per aiutare a risolvere le sfide esistenziali create dalla crisi climatica, compreso l'esame del pool di donatori. Molti altri paesi contrastano questa posizione e l'UE ribadisce che questo deve essere affrontato alla COP 28.

Il gruppo negoziale G77 - guidato dal Sud Africa - sostiene l'importanza fondamentale di legare il tema della finanza climatica alla discussione sulla just transition. Posizione ribadita dal gruppo LDCS, Brasile, Paesi africani e Arabia saudita. Gli Stati Uniti hanno aperto la discussione affermando che non hanno intenzione di accettare una decisione in cui la scelta di parole si distanzia dalla definizione ILO di just transition e dal Preambolo dell'Accordo di Parigi ("Tenendo conto degli imperativi di una giusta transizione della forza lavoro e della creazione di posti di lavoro dignitosi e di qualità, in conformità con le priorità di sviluppo definite a livello nazionale"). Per gli USA, la just transition è un tema di forza lavoro interna ai confini nazionali; e se qualche Paese non è d'accordo avrebbe dovuto dirlo alla COP27, e non a Bonn.

Altre questione aperte riguardano la fonte dei finanziamenti (i bilanci degli Stati, la finanza privata, o entrambi secondo l'impostazione politica di appartenenza?) e il contrasto alla corruzione. I testi delle Nazioni Unite approvati in questi ultimi anni tengono conto di tutte le possibili fonti di finanziamento. E sul tappeto ci sono già più ipotesi quali ad esempio le seguenti. Prevedere uno stanziamento minimo in climate finance nei bilanci nazionali, equivalente al 10% dei sussidi ambientalmente dannosi erogati l'anno precedente: oppure (considerando che i sussidi ambientalmente dannosi dovrebbero gradualmente ridursi fino all'azzeramento) ancorare la previsione percentuale al picco di spesa in sussidi dannosi, o ad un determinato anno-base.

I Paesi che vogliono superare la preoccupazione degli occidentali sulla corruzione nei Paesi di destinazione (e quindi sulla perdita di valore dei trasferimenti finanziari lungo la strada dall'Occidente alle popolazioni più fragili) focalizzano il dibattito sul "come e in che tempi" risorse stanziate tramite fondi multilaterali, dovranno arrivare sui territori. Tutto ciò ben oltre i meccanismi esistenti (quali il Green Climate Fund) giudicati positivamente, ma anche



incapaci di rispondere in velocità alle esigenze concrete dei Paesi più colpiti.

Intanto, nelle capitali europee, si preferisce pensare – piuttosto che ad erogazioni a fondo perduto nella finanza climatica (chieste a gran voce dai Paesi G77) - a schemi assicurativi e progetti rendicontabili, magari con erogazioni per tranches, per tenere meglio sotto controllo l'effettivo buon impiego delle risorse ricevute; e al tema, collegato di capacity building, a supporto di una crescita amministrativa.

e. Adottata una prima bozza di struttura per il Primo Inventario globale – L'Accordo di Parigi prevede un Inventario globale delle azioni dei Paesi sul clima, quale base per il prossimo ciclo di obiettivi di riduzione delle emissioni (per il 2035 e il 2040) nonché nuovi sforzi per adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici e per raccogliere risorse finanziarie e risorse tecniche a sostegno dei paesi in via di sviluppo. Il 14 giugno 2023, a Bonn, è stata approvata (grazie alla mediazione della Svizzera) una sua bozza indicativa di struttura.

Il dibattito resta aperto sul punto C3, per il quale sono ancora sul tavolo tre diverse alternative testuali, proposte, da attori storicamente su posizioni politico-negoziali diverse: USA, Arabia Saudita e Gruppo Africano. I Paesi Occidentali hanno insistito per mantenere i "flussi finanziari" espliciti e separati dai "mezzi di attuazione e sostegno", nell'intento di esplicitare la necessità di rendicontare anche rispetto alla finanza privata e non soltanto rispetto a quella pubblica.

Bozza indicativa di struttura per la decisione CMA5 del GST1

A. Preambolo
B. Contesto e considerazioni trasversali
C. Progressi collettivi verso il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi a lungo termine dell'Accordo di Parigi, compresi relativamente all'Articolo 2, paragrafo 1 (a-c), alla luce dell'equità e della migliore scienza disponibile, e informando le Parti per aggiornare e potenziare, in modo determinato a livello nazionale, l'azione e il sostegno
C.1 Mitigazione
C.2 Adattamento
[Alt. 1
C.3 Flussi finanziari e mezzi di attuazione e sostegno
Alt. 2 [proposta dal Gruppo Africano]
C.3 Mezzi di attuazione e sostegno, inclusi i flussi finanziari
Alt. 3 [proposta dall'Arabia Saudita]
C.3 Mezzi di attuazione e sostegno
Alt. 4 [proposta dagli USA]
C.3 Rendere i flussi finanziari consistenti con un percorso verso basse emissioni di gas a effetto serra e uno sviluppo resiliente [il testo

dell'Articolo 2.1c dell'Accordo di Parigi]
C.3bis Mezzi di attuazione e sostegno]
C.4 Sforzi relativi a perdite e danni
C.5 Sforzi relativi alle misure di risposta
D. Rafforzare la cooperazione internazionale per l'azione per il clima
E. Guida e prospettive per il futuro".
Bozza indicativa di struttura per la decisione CMA5 del GST1
A. Preambolo
B. Contesto e considerazioni trasversali
C. Progressi collettivi verso il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi a lungo termine dell'Accordo di Parigi, compresi relativamente all'Articolo 2, paragrafo 1 (a-c), alla luce dell'equità e della migliore scienza disponibile, e informando le Parti per aggiornare e potenziare, in modo determinato a livello nazionale, l'azione e il sostegno
C.1 Mitigazione
C.2 Adattamento
[Alt. 1
C.3 Flussi finanziari e mezzi di attuazione e sostegno
Alt. 2 [proposta dal Gruppo Africano]
C.3 Mezzi di attuazione e sostegno, inclusi i flussi finanziari
Alt. 3 [proposta dall'Arabia Saudita]
C.3 Mezzi di attuazione e sostegno
Alt. 4 [proposta dagli USA]
C.3 Rendere i flussi finanziari consistenti con un percorso verso basse emissioni di gas a effetto serra e uno sviluppo resiliente [il testo dell'Articolo 2.1c dell'Accordo di Parigi]
C.3bis Mezzi di attuazione e sostegno]
C.4 Sforzi relativi a perdite e danni
C.5 Sforzi relativi alle misure di risposta
D. Rafforzare la cooperazione internazionale per l'azione per il clima
E. Guida e prospettive per il futuro".

GLOBALE

Vittime del Terzo Reich e risarcimento danni: una storia infinita di giustizia

di Luigi Di Muro

Le sentenze di merito di alcuni Tribunali italiani che hanno condannato la Repubblica Federale di Germania, quale governo successore del Terzo Reich, al risarcimento dei danni in favore degli eredi di cittadini italiani , riconosciuti vittime di lavori forzati , deportazione, riduzione in schiavitù, illegittima cattura e prigionia di guerra, tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, di contro sono state contestate dalla Germania , in virtù della decisione resa il 3 febbraio 2012 dalla Corte Internazionale di Giustizia, che aveva dichiarato l'immunità dalla giurisdizione civile degli atti compiuti dagli Stati iure imperii secondo i principi di diritto internazionale , sentenza recepita dallo Stato italiano con legge n. 5 del 2013.

In conseguenza di ciò il Governo ha cercato di porre termine all'insorta controversia tra risarcimenti riconosciuti a tali vittime e rapporti intercorrenti tra gli Stati , emanando il decreto-legge del 30 aprile 2022 n. 36 convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 –Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Nello specifico il legislatore con l'art.43 ha istituito un fondo di euro 20.000.000 per l'anno 2023 e di euro 13.655.467 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 , finalizzato al ristoro dei danni subiti dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona , compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945.
Con tale disposizione ed in deroga all'art. 282 del codice di procedura civile, viene precisato che < Le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni di cui al comma 1 o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento dei danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio1945 non possono essere iniziate o proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono estinti>.

Rispetto alla predetta norma il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Roma con provvedimento del 21 novembre 2022 ha rimesso gli atti alla Corte Costituzionale ed ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 comma III , del decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022; di conseguenza ha riaperto l'intera questione, in quanto ha ritenuto che < In primis appare violato il principio di insopprimibile garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti di cui agli articoli 2 e 24 Cost. >, tanto è vero che < Il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost. (Corte Costituzionale n. 128 del 2021) e aggiunge che< Altrettanto dubbia è la conformità dell'art. 43 cit. gli articoli 3 e 111 della Carta Costituzionale , e specificamente rispetto ai principi di eguaglianza sovrana fra gli Stati e di parità delle parti nel processo>.

In questo ambito bisogna rilevare il precedente intervento della Corte costituzionale , che con sentenza n. 238 del 24 ottobre 2014 , dichiarò la relativa illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost. dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013 , n. 5 (Adesione

"Nello specifico il legislatore con l'art.43 ha istituito un fondo di euro 20.000.000 per l'anno 2023 e di euro 13.655.467 per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 , finalizzato al ristoro dei danni subiti dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona "

della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno e dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data dall'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite , esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

La Corte costituzionale altresì precisava che < il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano , quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt.2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona>.

Prima di tale decisione la Corte di Cassazione già con la nota sentenza n.5044 dell'11.03.2004 aveva affermato che:< Il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, quale quello sulla " sovrana uguaglianza" degli Stati, cui si collega il riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile italiana>, inoltre la Suprema Corte aggiungeva che < Sussiste pertanto la giurisdizione italiana in relazione alla domanda risarcitoria promossa , nei confronti della Repubblica Federale di Germania, dal cittadino italiano che lamenti di essere stato catturato a seguito dell'occupazione nazista in Italia durante la seconda guerra mondiale e deportato in Germania per essere utilizzato quale mano d'opera non volontaria al servizio delle imprese tedesche, atteso che sia la deportazione che l'assoggettamento ai lavori forzati devono essere annoverati tra i crimini di guerra e, quindi, tra i crimini di diritto internazionale , essendosi formata al riguardo una norma di diritto consuetudinario di portata generale per tutti i componenti della comunità internazionale>.

Orientamento confermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (n. 14201/2008 e n. 14202/2008), nonché dalla recente sentenza Cass. sez. un. n. 20422/2020 che ha ribadito:<il principio del rispetto della "sovrana uguaglianza" degli Stati deve restare privo di effetti nell'ipotesi di crimini contro l'umanità, cioè compiuti in violazione di norme internazionali di ius cogens, in quanto lesivi di valori universali che trascendono gli interessi delle singole comunità statali e la cui vera sostanza consiste in un abuso della sovranità statuale >.

INTERNATIONAL

Alba De Céspedes y Bertini

di Vivian Weaver

Thanks to Elena Ferrante's huge international success with "My Brilliant Friend" Italy is experiencing a revival of women writers whose work had been forgotten. Among those is Alba De Céspedes.

For many years, the Italian-Cuban writer and poet was forgotten by the general public but recently, the female exponents of one of the most exciting literary movements of the 20th century, post-war Italian neorealism, are increasingly being rediscovered.

Born in Rome in 1911, Alba De Céspedes was the daughter of Carlos Manuel de Céspedes y Quesada, the Cuban ambassador in Italy and his Italian wife, Laura Bertini y Alessandri.

De Céspedes was raised in a well-to-do polyglot, cultured and progressive family. Her grandfather, Carlos Manuel de Céspedes, is considered the father of the nation of Cuba, who helped lead Cuba's struggle for independence and was the country's first president. He was also the distant cousin was Perucho Figueredo, a Cuban poet, musician, and freedom fighter, who was active in the planning of the Cuban uprising against the Spanish in the1860s, known as the Ten Years' War. Figueredo wrote the Cuban national anthem, El Himno de Bayamo in 1867, was captured during the war and executed on 17 August 1870 in Santiago de Cuba.

Like her Cuban grandfather, Alba de Céspedes was one of the protagonists of twentieth-century literature and an all-round intellectual, appreciated for her representations of women and their difficulties.

In the 1930s, De Céspedes worked as a journalist for Piccolo, Epoca and La Stampa. In 1935, she wrote her first novel, L'Anima Degli Altri, followed by Nessuno Torna Indietro (Nobody Goes Back) (1938), and Dalla parte di lei (1949). Her work was also part of the literature event in the art competition at the 1936 Summer Olympics held in Berlin, but those Olympics were more than art.

******

Some will remember the history of the 1936 Olympics as Berlin had been awarded the games before Nazis had come to power. By 1936 the games provided a perfect opportunity for Nazis to showcase Hitler's Third Reich to the 49 nations competing for Olympic gold.

As it turned out, the hero of the Games was the African-American sprinter and long jumper Jesse Owens, who won four gold medals in the 100m, 200m, 4x100m relay and long jump. As Nazi sports imagery served to promote the myth of Aryan racial superiority, this was unacceptable thus Owens was snubbed by Hitler and not wanting to acknowledge a non-Aryan athlete's ability, he left the stadium before the win could be announced.

******

Determined to keep her family's political commitment alive, Alba often clashed with Italy's fascist regime so the government banned two of her novels: Nessuno Torna Indietro (Nobody Comes Back), which was published in 1938, and was a widely translated best seller. Nobody

"In these pages, de Céspedes delivers a timeless portrayal of the complexity of the female condition against the dramatic backdrop of WWII and the partisan uprising in Italy, but even more-so to the limitations of a woman's place in the world, which is to serve and obey"

Comes Back explores the formation of female identity of both traditional and non-traditional women in fascist Italy. La Fuga, published in 1940, was also banned for its content of women existing in a fascist regime.

In addition to banning her books, de Céspedes was imprisoned twice for anti-fascist activities: the first in 1935 and the second in 1943, when she collaborated on a radio program of the Resistance, Radio Partigiana, broadcasting from Bari under the pseudonym Clorinda.

In 1944, de Céspedes founded the magazine Mercurio and was first to publish works by Alberto Moravia, Ernest Hemingway, Massimo Bontempelli, Sibilla Aleramo, and many more with texts accompanied with drawings by Mino Maccari, Toti Scialoja and Renzo Vespignani. Alba also knew Italo Calvino, who like her was an Italian-Cuban. Together they planned Pro-Cuba-Socialist initiatives to promote friendship between the two countries.

Despite the success of Mercurio, Natalia Ginsburg strongly criticized the writings of de Céspedes saying, "It was the faulty habit of women to fall into wells and drown in the dark and painful waters of melancholy and that men are the cause of the fall."

De Céspedes does not deny this but responds saying that the 'well' can be a source of strength. "Every time we fall, we go down to the deepest roots of our humanity and emerge stronger."

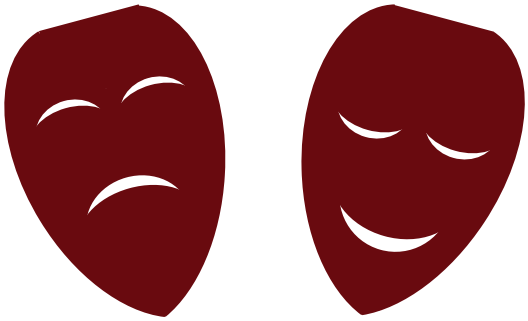
Ginsburg's criticisms were hard on Alba, but even more critical was the male press, which continued to characterize de Céspedes as an emotional drama queen and inconsequential author of romance novels. Indeed, women were the subjects of her writings as well as her target audience, but the truth is that men were afraid of competition, especially intellectual competition in which only they should participate.

*****

A future essay on Ginsburg will cover more about their exchanges, but it's worth saying that, in today's world, as in the past, women fall into the 'well' not just by men but by the professional limitations that they are unable to avoid, which may be caused by men or women or other limitations.

In any work situation, including today, women are limited by the jealousy of everyone around them, because once a person has succeeded, that person often tries to keep others form succeeding as that would diminish the first person's success. While this is faulty thinking, it is also prevalent in every work situation, and probably for both men and women, regardless a person's validity.

Looking at the 1930 and 40s, we need to remember that women were rarely involved in commerce or professions. Dressmakers were perhaps the few women who had independence, but their female clients often offended the craft or quality of the dressmaker pushing her into depression. They did not do this because there was anything to fault but because their husbands did not give them sufficient funds to pay for the labors of



talented craftswomen. Thus, in order to save money or because they were cheap and/or simply afraid to ask their husbands for the proper amount of money to live as required according to their husbands supposed social status, they offended the artisans, making them believe they were lesser than their actual talents thus attempting to pay less for sartorial creations.

******

At the end of 1948 Mercurio closed and a few years later, de Céspedes began collaboration with the weekly magazine Epoca, editing an advice column called Dalla parte di lei: the title of one of her earlier novels.

The popular advice column tackled issues related to marriage, infidelity and love, with meditations on art and philosophy. The purpose was to help readers achieve a modern and more secular morality, which emphasized the equality of women. As with Mercurio, criticism from the male press continued, but even more difficult for de Céspedes was the disapproval from her husband Franco Bounous.

******

In 1926, at the age of 15, Alba married the Roman count Giuseppe Antamoro in order to obtain Italian citizenship. In 1928, they had a son but separated in 1931 and the marriage was eventually annulled.

In 1940, Alba met Franco Bounous, who was working for the Italian foreign service, and later became the ambassador to Cyprus and then Pakistan. Unfortunately, they had a difficult and tormented relationship, which ended in 1958. The basic problem was that in order to follow her own professional career, Alba was unable to follow Bounous' career. Despite the official separation, the couple remained united until Bounous' death in 1987.

Continuing on her path, de Céspedes devoted herself to cinema, theatre, radio and television, including the screenplay for Michelangelo Antonioni's 1955 film Le Amiche, and of course, there were her novels.

In 1952, de Céspedes wrote Quaderno Proibito, which explores post-war changes in women's lives. Forbidden Notebook tells the story of a 43-year-old woman who, in a rare moment of freedom, wanders the streets of Rome on a sunny Sunday morning and buys a notebook from a curiously secretive shopkeeper, as selling notebooks was prohibited on Sundays.

Certain her behavior is sinful, Valeria writes, "When I write in this notebook, it seems to me that I am committing a grave sin, a sacrilege. It is as if I were talking to the devil." Thus, she begins a period of secret diary writing, which seems hardly sinful to someone reading the book today but is clearly a vital and unstoppable need in her search to define herself. Among her first concerns is to hide the notebook but she has nowhere to hide it as she has no place of her own. "I no longer had a drawer or small space that was still mine."

In the book, Valeria's daughter has an open relationship

with a not-yet divorced man, which initially horrifies Valeria, but who eventually comes to understand her beliefs as symptomatic of a set of outdated moral values. Throughout the book, the diary entries allow de Céspedes to pose questions about the dangers of a tightly controlled life, which all women of the time appear to be doomed.

Unusual for the times, Valeria has good job, which is needed to help support the family, yet regardless her success and continued promotions at work, she considers her banal husband more intelligent. He is not but society has taught her that men are more intelligent and questioning such beliefs causes her to question and mistrust her own value.

To have time for herself, Valeria goes to her office on Saturdays and as her boss also seeks escape from his family, they find themselves together each week and become involved in an emotional relationship, but one that never comes to fruition.

Valeria's husband has long promised to take her to Venice but never does so she and her boss discuss how to arrange a trip together. In the end, her boss is no different than her husband, so she remains with her husband and adult children to continue serving them.

Some elements of the novel are autobiographical, but de Céspedes was a far more fascinating figure than Valeria who came from a more dangerous and violent world. While Valeria accepts her low standing as a woman, de Céspedes did not, which is why she got herself into trouble during Fascism.

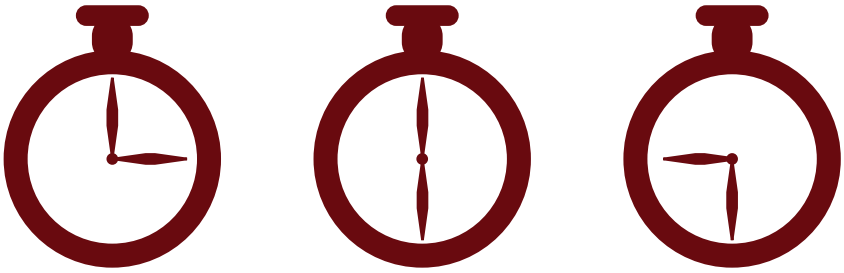
In Forbidden Notebook, as in all her writing, Alba was able to combine the intimate revelation of female bodily and emotional life with a profound moral reflection on the need for change within marriage as an institution and a woman's place in that institution.

*****

Later works by de Céspedes include La bambolona published in 1967, and a more significant work, Sans autre lieu que la nuit, (In the Dark of the Night) published in 1976, was influenced by the cultural developments that resulted from World War II. As ever, Alba instilled her female characters with subjectivity and her work has the recurring motif of women judging the rightness or wrongness of their actions.

In Her Side of the Story, the narrator Alessandra looks back on her life and recalls her youth during the rise of fascism, the Resistance, the fall of Mussolini and the lives of the women in her family and those in her working-class neighborhood.

Alessandra is committed to telling her side of the story starting with her mother, an aspiring concert pianist, who suffered from the inability to escape an oppressive marriage. As a teen, Alessandra is sent to live with her father's relatives in the country in the hope she'll learn to submit herself to the patriarchal system and authority. But at the farm, Alessandra grows increasingly rebellious, conscious of the unjust treatment of generations of the



hardworking women in her family. When she refuses the marriage proposal from a neighboring farmer, she is sent back to Rome to tend to her ailing father.

In Rome, Alessandra meets Francesco, a charismatic anti-fascist professor, who ostensibly admires and supports her sense of independence and justice. Unfortunately, she soon comes to recognize that even as she respects Francesco and is keen to participate in his struggle to reclaim their country from fascism, the respect is unrequited, and when it comes to their relationship her own beloved husband is as ensnared by patriarchal conventions as her father.

In these pages, de Céspedes delivers a timeless portrayal of the complexity of the female condition against the dramatic backdrop of WWII and the partisan uprising in Italy, but even more-so to the limitations of a woman's place in the world, which is to serve and obey.

******

After the war de Céspedes went to live in Paris to seek a freer life. Despite the importance of the Resistance, she is disillusioned with the lost hopes of post-war Italy, thus both the solitude and vitality of Paris attract her. In a city, far more modern in thinking than Rome, she reflects on her homeland, Cuba, her place in her family and the inescapable desire for freedom that guided her life choices and commitments.

Following a long illness, Alba de Céspedes died in Paris in 1997 at 86 years old. Although her books were bestsellers, until recently, she had been overlooked as one of Italy's significant Italian women writers. We are fortunate for the rebirth of her writing.

La nostra Biblioteca

La dissoluzione della democrazia

Fausto Bertinotti, ,Castelvecchi, 2023

Fausto Bertinotti, sindacalista e politico fra i più rilevanti del secondo novecento e degli anni duemila, analizza quella che definisce la dissoluzione della democrazia, ovvero lo svuotamento nei paesi occidentali dei fondamenti democratici, a cominciare dall'emarginazione del Parlamento.Tutto ciò-secondo Bertinotti-dipende da vari fattori: in primo luogo dalla vittoria del capitalismo finanziario e del neoliberismo e poi dalla crisi dei partiti e dall'assolutizzazione del paradigma della modernizzazione. Il processo di dissoluzione della democrazia - afferma l'autore - si è intensificato con le crisi del nuovo millennio e, qualora non venissero individuate politiche in grado di contrastare il fenomeno,potrebbe condurre a forme di democrazia autoritaria.

La guerra promessa

Danilo Taino, Solferino, 2023

Intorno a Taiwan è in atto uno scontro geopolitico senza precedenti e Danilo Taino, giornalista, scrittore ed inviato speciale del Corriere della Sera, indaga attentamente la storia di questa cruciale regione del mondo, cominciando dal passato coloniale per arrivare alla storica sfida tra Cina e Giappone e alle nuove guerre commerciali, e lancia l'allarme su un nuovo possibile conflitto mondiale che, a seguito di una invasione cinese dell'isola, potrebbe opporre Pechino a Washington. Taino analizza il ruolo strategico di Taiwan, oggi democrazia più avanzata dell'Asia e all'avanguardia nella tecnologia, con particolare riguardo ai microchip, e considera che un blocco dell'isola da parte cinese avrebbe effetti devastanti sulle economie di tutto il mondo.

Metamorfosi della globalizzazione

Alfredo D'Attorre, Laterza, 2023

Alfredo D'Attorre, politico e filosofo, saggista ed accademico, nel suo libro considera che, tramontate le illusioni sulle "magnifiche sorti e progressive" della globalizzazione, sono indispensabili nuovi assetti ed equilibri in un mondo trasformato dalla crisi finanziaria del 2008, dalla guerra in Ucraina e dalla competizione globale tra Stati Uniti e Cina. Va quindi - secondo D'Attorre - pensata una nuova forma di globalizzazione, fondata sul riconoscimento dell'interdipendenza e del pluralismo politico, giuridico e culturale. In questo contesto, il diritto può svolgere un ruolo fondamentale nella creazione del nuovo ordine globale e nella composizione degli interessi geopolitici divergenti dei vari attori della scena internazionale.

Diventare soci della
Fondazione Ducci

Potrete ricevere periodicamente a titolo gratuito tutte le nostre pubblicazioni e partecipare a qualsiasi evento (mostre d'arte, convegni, concerti) organizzato dalla Fondazione. Potrete inoltre usufruire di particolari agevolazioni per soggiorni presso il favoloso Kassr Annoujoum nella Medina di Fès, sede marocchina della Fondazione.

Per maggiori informazioni non esitate a contattarci.
e-Mail: ***relazioniesterne@fondazioneducci.org***
Contatto: ***366 1571958***