

Comuni d'Europa • 6

# Comuni d'Europa

periodico dell'Aiccre



- **Una Costituzione per l'Europa.**  
Roma 2004 vale Roma 1957?
- **Le nostre interviste ai nuovi parlamentari europei:** Bresso, Cocilovo, Ebner, Lombardo, Sartori, Speroni, Zappalà
- **Cambia la Commissione europea.**  
Cosa è stato fatto e cosa ci sarà da fare?  
Un commissario saluta, l'altra rimane:  
Lamy e Wallström



Associazione italiana  
per il Consiglio dei Comuni  
e delle Regioni d'Europa

Piazza di Trevi 86 - 00187 Roma  
tel. 06.69940461 - fax 06.6793275  
[www.aiccre.it](http://www.aiccre.it)  
[comunieuropa@aiccre.it](mailto:comunieuropa@aiccre.it)

Sped. in abbonamento postale 45%  
Articolo 2 comma 20/b - legge 662/96  
Filiale di Roma

*ottobre 2004*

6



Anno LII - n. 6 nuova serie - ottobre 2004

**Rivista dell'Aiccre, Associazione italiana  
per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa**

**EDITORIALI**

- **La battaglia europeista (federalista) è solo all'inizio** di Roberto Di Giovan Paolo pag. 3
- **Costituzione europea, federalismo e Atlantic Partnership** di Gabriele Panizzi pag. 5
- **Unione economica e di pace** di Michele Scandroglio pag. 14

**I NUOVI PARLAMENTARI**

- **Il valore aggiunto della democrazia paritaria** intervista all'on. Mercedes Bresso pag. 17
- **Nonostante tutto uno storico passo avanti** intervista all'on. Luigi Cocilovo pag. 19
- **Dignità e peso politico per il vecchio continente** intervista all'on. Michl Ebner pag. 22
- **In definitiva più luci che ombre** intervista all'on. Raffaele Lombardo pag. 24
- **In difesa dei diritti delle donne** intervista all'on. Amalia Sartori pag. 29
- **Costituzione europea? Per me un giudizio nettamente negativo**  
intervista all'on. Francesco Speroni pag. 32
- **Un indubbio salto di qualità** intervista all'on. Stefano Zappalà pag. 33

**LA VOCE AI COMMISSARI UE**

- **Sempre più trasparenza** intervista a Margot Wallström pag. 35  
*(Original version pag. 90)*
- **Un progetto per l'Europa** intervista a Pascal Lamy pag. 38  
*(Original version pag. 92)*

**IL CONSIGLIO D'EUROPA/CPLRE**

- **Immigrazione e grande povertà** di Luisa Laurelli pag. 44
- **Balcani e integrazione europea** intervista a Antonella Valmorbida pag. 47

**STUDI E RICERCHE**

- **Le pensioni dei lavoratori transfrontalieri** di Angelo Marinelli pag. 50

• Pagamento dell'energia in euro? di Domenico Moro	pag. 60
• Favorire il lavoro per i giovani di Giuseppe Valerio	pag. 75
• La letteratura in viaggio di Maria Cristina Mazzola	pag. 83
• L'interesse per il futuro di tutti di Biagio La Rizza	pag. 87

## Comuni d'Europa

Rivista dell'Aiccre, Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

Presidente **Raffaele Fitto**

Vicepresidenti: **Nello Musumeci** (vicario), **Mercedes Bresso**, **Giovanni Orsenigo**,

**Franco Punzi**, **Nazzareno Salerno**

Segretario generale: **Fabio Pellegrini**

Segretari generali aggiunti: **Roberto Di Giovan Paolo**, **Michele Scandroglio**

Tesoriere: **Francesco Crocetto**

Direzione e redazione a cura della struttura stampa Aiccre:

Mario Marsala, Pino D'Andrea, Lucia Corrias, Anna Pennestri

Piazza Fontana di Trevi, 86 - 00187 Roma

tel. 06.69940461 - fax 06.6793275 - [www.aiccre.it](http://www.aiccre.it) - [comunieuropa@aiccre.it](mailto:comunieuropa@aiccre.it)

Registrato al Tribunale di Roma n. 4696 dell'11-6-1955

Direttore Responsabile: **Umberto Serafini**

L'Aiccre edita Comunid'Europa, EuropaRegioni "on line" e dossier "cartaceo", la newsletter settimanale on line e il suo sito [www.aiccre.it](http://www.aiccre.it). Per ogni iniziativa ed informazione si può corrispondere con il responsabile della Segreteria politica per stampa e multimedialità: [segretariato@aiccre.it](mailto:segretariato@aiccre.it), [digiovanpaolo@aiccre.it](mailto:digiovanpaolo@aiccre.it)

### Abbonamento annuo

individuale Euro 25,00	per Enti Euro 104,00	sostenitore Euro 250,00	benemerito Euro 500,00
------------------------	----------------------	-------------------------	------------------------

I versamenti devono essere effettuati:

- 1) Sul c/c bancario n. 274/72 intestato ad Aiccre  
c/o Banca di Roma, Dipendenza 88 - CAB 03379; ABI 3002; CIN Y
  - 2) A mezzo assegno circolare - non trasferibile - intestato ad Aiccre, specificando la causale del versamento
- Impaginazione: **Prom.it - Roma** • Stampa: **Futura Grafica - Roma** • ISSN 0010-4973  
*Questo numero è andato in stampa il 27 settembre 2004*

## EDITORIALI IN QUESTO NUMERO

# La battaglia europeista (federalista) è solo all'inizio

di **Roberto Di Giovan Paolo**

*Segretario Generale Aggiunto dell'Aiccre*

Anche in questo numero di Comuni d'Europa, c'è lo sforzo di avere uno sguardo non solo italiano ma, giustamente per una associazione come la nostra, europeo, ai tanti temi che ci circondano.

L'Europa e la battaglia per la sua unità al servizio del cittadino non è certo solo la Firma dei Trattati, pure così simbolicamente esemplare, il prossimo 29 ottobre a Roma, ma anche il dibattito sull'energia e l'euro, quello sul mercato e sui servizi, pubblico e privato o sull'armonizzazione delle riforme pensionistiche e del Welfare State.

Ne abbiamo parlato recentemente in un incontro avvenuto a Roma, ai primi di settembre, tra la Segreteria Aiccre ed il Segretario generale del Ccre, Jeremy Smith, a cui abbiamo ribadito l'impegno dell'Aiccre affinché la nostra organizzazione europea sia forte dei suoi valori statutari per una Europa unita e federale in un mondo (la nuova organizzazione mondiale nata a Parigi lo scorso maggio) più democratico, in cui i poteri locali gio-

chino un ruolo determinante nel rapporto tra governi e governati.

Quello che è certo, però, è che la battaglia per l'Europa unita e federale è solo all'inizio.

Gabriele Panizzi ne ripercorre le recenti tappe con evidente attenzione alla necessaria criticità, pur nel clima di cauta soddisfazione generale, per una proposta di Trattato che certamente segna dei passi avanti nel campo dei poteri locali e della sussidiarietà (anche per merito del Ccre e dunque anche della spinta politica dell'Aiccre al suo interno), ma che ci dice ancora troppo poco in materia di vera soggettività dell'Unione, con compiti di politica estera, sicurezza e difesa, che sono assegnati blandamente e quasi con renitenza.

Non rubo spazio alla riflessione largamente condivisa di Panizzi; mi pare però urgente sottolineare che la battaglia è solo all'inizio, perché dobbiamo intanto, come Aiccre e come Ccre, contribuire all'impegno per una veloce e consona ratifica di questi trattati e

## EDITORIALI

poi muoverci come lobby democratica e popolare presso la Commissione Europea, il Parlamento recentemente eletto, il nostro Governo nazionale, affinché il Trattato di Roma 2004 sia un inizio e non la conclusione di un processo.

Questo mentre prosegue il dibattito, a tratti davvero venato di "politique politicienne", sulle riforme cosiddette federali, della nostra Costituzione italiana. Anche qui, un ristretto (qualitativamente e quantitativamente) dibattito sugli statuti regionali, ancora non concluso, ha portato poi ad un dibattito non precisamente esaltante sulle riforme federali, in cui il nostro Parlamento si sta imbarcando senza alcuna attinenza con una visione più ampia, strategica e, appunto, europea e federalista (solidale ovviamente).

Siamo ancora in tempo, come Aiccre almeno, ma coinvolgendo anche le associazioni consorelle, i veri federalisti e le formazioni del sociale e della politica, a rilanciare un dibattito stantio che "voli alto". Che sappia coniugare i problemi della nuova Europa a 25, ma già rivolta verso l'allargamento dei prossimi anni (e che dire in piena crisi col mondo islamico del dibattito sull'ingresso della Turchia?) con le

opportune riforme in campo nazionale.

Che sappia coniugare le riforme federali dello Stato Nazione con i poteri locali usciti rafforzati da anni, ormai, di nuovi sistemi elettorali ed amministrativi e presenti ormai nell'immaginario collettivo del sociale in una forma nuova, non solo legata all'elezione del Presidente o del Sindaco in forma diretta.

È una nostra utopia? Può darsi, ma anche l'ambizione alta di una associazione che vuole rinverdire i suoi legami con la storia, la sua tradizione ma anche con la modernità in cui siamo inevitabilmente immersi. Non è casuale che il prossimo 28 e 29 di ottobre ci fermeremo per fare una riflessione collettiva su questo, sui nostri valori, sulle nostre politiche e sul modo con cui le comunichiamo.

È un modo, il nostro, di essere presenti nel momento in cui si firmano i Trattati di Roma, non con celebrazioni simboliche ma con una attività vera, reale, di fatica e di "auto-formazione". È una scelta importante e qualificante. In cui impegnarci con vigore, magari sfruttando anche le riflessioni che in questi ultimi tempi Comuni d'Europa mette a disposizione di tutti noi.

## EDITORIALI

## Costituzione europea, federalismo ed Atlantic Partnership

di **Gabriele Panizzi**

*Membro della Direzione nazionale dell'Aiccre*

### Cosa si firma a Roma il 29 ottobre? Una disamina fondata sui fatti concreti

Il Consiglio europeo riunito a Bruxelles, il 18 giugno 2004, ha adottato il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. La proposta di Trattato è stata formulata dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, istituita dal Consiglio europeo riunito a Laeken il 15 dicembre 2001. La Convenzione ha operato per fornire risposte ai temi contenuti nella "dichiarazione di Laeken":

1. avvicinare i cittadini al progetto europeo ed alle istituzioni europee (rendendo più chiari l'assetto delle competenze europee e di quelle nazionali, con particolare attenzione al significato ed all'attuabilità del principio di sussidiarietà, e più trasparente e leggibile il funzionamento delle istituzioni europee; attraverso il riconoscimento della cittadinanza europea ed il recepimento

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, adottata dal Consiglio europeo riunito a Nizza il 7 dicembre 2000);

2. strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in una Unione allargata (attraverso misure volte ad accrescere la democrazia, la trasparenza e la efficienza dell'Unione europea, e stabilendo le misure necessarie per migliorare la struttura e rafforzare il ruolo di ciascuna delle tre istituzioni dell'Unione);
3. fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale (attraverso la configurazione di un quadro organico di azioni esterne dell'Unione e la istituzione del Ministro degli affari esteri della Unione che sarà Vicepresidente della Commissione).

Il testo di Trattato adottato a Bruxelles si discosta dalla proposta della Convenzione relativamente al peso del voto dei singoli Stati membri, ai setto-

## EDITORIALI

ri per i quali è previsto il voto a maggioranza e non all'unanimità e ad alcuni aspetti che regolano le procedure delle cooperazioni rafforzate e quelle per le modificazioni del Trattato.

Inoltre, l'articolato del Trattato (che la Convenzione aveva tenuto distinto in quattro parti, al fine di consentire al Consiglio europeo di separare la prima e la seconda parte dalla terza e dalla quarta, per meglio evidenziare il carattere costituzionale delle prime due da quello di trattato internazionale delle seconde) viene ricompattato nei 448 articoli che complessivamente lo costituiscono, rendendolo di ostica lettura e contraddittorio rispetto al punto 1. sopra richiamato.

Il Trattato sarà firmato dai rappresentanti dei 25 Stati membri (dallo scorso 1. maggio) della Unione europea il prossimo 29 ottobre, in Roma, dove, il 25 marzo 1957, furono firmati i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea per l'energia atomica.

Successivamente saranno attivati i procedimenti per la ratifica del Trattato medesimo secondo le regole di ciascuno Stato membro (referendum popolare o voto parlamentare).

Nel prosieguo di questo scritto non si procederà ad una disamina dettagliata del Trattato, peraltro ancora non a disposizione nella versione ufficiale.

Sembrano, viceversa, opportune alcune considerazioni generali alla luce degli aspetti fondamentali del Tratta-

to, in relazione alle attese che, con il nuovo strumento giuridico, l'Unione europea potesse esercitare un ruolo su scala planetaria adeguato almeno al suo peso economico ed alle esigenze di concorrere autorevolmente alla costruzione di un assetto internazionale fondato su istituzioni idonee a formulare e condurre politiche capaci di rimuovere gli ostacoli economici, sociali, giuridici e di rispetto della persona umana che rendono impossibile l'affermazione della pace, come quadro di riferimento per le necessarie azioni di sviluppo compatibili con la struttura ecologica del pianeta terra.

Il carattere della Unione europea, in base al Trattato che sarà firmato a Roma il prossimo 29 ottobre, resta ancora quello di una organizzazione intergovernativa.

Il Consiglio europeo è l'organo politico rappresentativo dei governi nazionali; il Presidente del Consiglio è eletto, nel seno di questo, per un periodo di due anni e mezzo (il mandato è rinnovabile per una volta): l'estensione del mandato configura, di fatto, un ruolo concorrente con il Presidente della Commissione, con probabile attenuazione della autonomia e della continuità del lavoro di quest'ultima (indebolita nel suo ruolo di governo della Unione europea, pur essendo il suo Presidente eletto dal Parlamento europeo, su proposta del Consiglio europeo). Il Ministro degli affari esteri della Unione è nominato dal Consiglio

## Costituzione europea, federalismo ed Atlantic Partnership

europeo (a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione). Il Consiglio dei Ministri esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e di bilancio ed è il soggetto istituzionale prevalente nel processo decisionale in politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia, l'Unione europea non è titolare di competenze nella politica estera e di sicurezza comune, settori che restano ascriviti alla sovranità dei singoli Stati nazionali (le relative decisioni europee sono adottate dal Consiglio dei Ministri alla unanimità). Il Parlamento europeo, rappresentativo dei cittadini europei, vede rafforzati i poteri di colegislazione (il Parlamento decide congiuntamente al Consiglio dei Ministri), ma il suo ruolo resta non confrontabile con quello dei Parlamenti nazionali.

Nonostante la estensione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio europeo, ciascuno Stato membro mantiene il diritto di veto in relazione ad oltre cinquanta basi giuridiche, con conseguenze sull'azione della Unione (ad esempio, nella fiscalità connessa al mercato interno e nelle prescrizioni minime in materia di sicurezza sociale, e, soprattutto, in materia di politica estera e di sicurezza comune).

Un accenno specifico merita il settore della difesa, per il quale opererà una Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari, sotto l'autorità del Consiglio dei Ministri. Gli

Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e desiderano assumere impegni più vincolanti in materia ai fini di missioni più impegnative, instaurano fra loro una cooperazione strutturata. Tuttavia non si tratta di politica europea di difesa, ma di iniziative episodiche che potrebbero anche avere ricadute negative sul processo di integrazione complessiva, dando luogo a direttori non graditi agli Stati che ne rimarrebbero esclusi, peraltro, in un settore di particolare rilevanza politica ed economica. La valutazione del Trattato deve essere compiuta con riferimento, in primo luogo, al ruolo della Unione europea su scala planetaria.

Le vicende di politica internazionale che stiamo vivendo, con particolare riguardo a quanto accade nell'area medio-orientale (Israele e Palestina) ed in Iraq, come epicentro di fenomeni complessi, esasperati dalla guerra che gli Stati Uniti d'America ed il Regno Unito di Gran Bretagna hanno voluto intraprendere unilateralmente contro il regime tirannico di Saddam Hussein, contengono, oltre ad inaccettabili aspetti di terrorismo, altri preoccupanti segnali circa la tensione fra il mondo arabo-musulmano e l'occidente egemonizzato dagli Stati Uniti d'America.

Peraltro, lo scenario planetario è caratterizzato dall'emergere di realtà come la Cina e l'India, destinate a pesare nella politica internazionale in manie-

## EDITORIALI

ra più adeguata di quanto sia accaduto fino ad oggi alla dimensione demografica che le caratterizza.

Il continente africano e l'America Latina concorrono, altresì, a complicare lo scenario in relazione alle instabilità e conflittualità che li caratterizzano, in conseguenza di situazioni politiche, economiche e sociali esplose nella seconda metà dello scorso secolo, anche per responsabilità del mondo occidentale.

Sotto gli aspetti sopra accennati, il Trattato è inadeguato, perché non consente all'Unione europea di divenire soggetto di politica internazionale su scala planetaria, affrancato dalla egemonia americana, capace di concorrere, in un rinnovato rapporto di partnership con gli Stati Uniti d'America, alla costruzione di un assetto internazionale fondato sulla giustizia, sulla libertà, sulla solidarietà e sulla pace.

In verità, la questione della egemonia americana e della posizione degli Stati nazionali europei come vassalli degli Stati Uniti d'America data dalla fine della seconda guerra mondiale, quando i rapporti fra le due sponde dell'Atlantico, nonostante la disponibilità americana al riconoscimento di una organizzazione sopranazionale degli Stati europei anche attraverso il Piano Marshall, si coagularono nell'Alleanza Atlantica, necessaria per fronteggiare la minaccia sovietica di invasione anche della parte occidentale dell'Europa, caratterizzata dalla fondamentale

presenza militare degli Stati Uniti d'America preponderante rispetto a quella dei singoli Stati nazionali europei. Questi, immemori degli errori del primo dopoguerra (è doveroso ricordare gli articoli che Luigi Einaudi scrisse, il 5 gennaio ed il 28 dicembre 1918 sul Corriere della Sera, contro la Società delle Nazioni, e, nel 1944, 1947 e 1948, in sostegno dell'unificazione federale dell'Europa, ristampati nel 1948 nelle Edizioni di Comunità di Adriano Olivetti, la letteratura federalista inglese ed il Manifesto per una Europa libera ed unita, pensato e scritto nel confino fascista di Ventotene da Eugenio Colorni, Ernesto Rossi ed Altiero Spinelli, nel 1941), ritennero di ricostruire tal quali erano prima del conflitto le proprie organizzazioni statuali. Rinunciarono, in tal modo, alla unica possibilità che vi era di contenere la egemonia americana, attraverso la creazione di una federazione degli Stati europei, divenendo vassalli degli Stati Uniti d'America.

Dopo la provvidenziale (l'aggettivo è giusto, in relazione alla prevalenza di personalità cattoliche alla direzione dei governi degli Stati europei ai quali fu indirizzata, in primo luogo Konrad Adenauer, senza dimenticare Alcide De Gasperi) dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, che smorzò sul nascere i risorgenti conflitti franco-tedeschi relativi alla fascia confinaria tra i due Stati, ricca di carbone e di ferro, e dette luogo alla Comunità

## Costituzione europea, federalismo ed Atlantic Partnership

europea del carbone e dell'acciaio (CECA), in conseguenza di una situazione internazionale particolarmente tesa (le guerre di Corea e di Indocina, il temuto riarmo tedesco), i Capi di Governo dei sei Stati della CECA firmarono (27 maggio 1952) il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), che, il 30 agosto 1954 - cinquanta anni or sono - fu respinto dall'Assemblea nazionale francese.

In quel Trattato vi erano le condizioni per costruire, insieme alla Comunità di difesa, una Comunità politica europea: Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Paul Henri Spaak, ed Altiero Spinelli spesero sé stessi per assicurare, nella consapevolezza della necessità di una partnership con gli Stati Uniti d'America, le condizioni politiche ed istituzionali perché l'Europa (allora dei sei) potesse avere una identità ed una forza tali da attenuare, almeno, la egemonia americana ed il vassallaggio degli Stati nazionali europei nell'ambito dell'Alleanza Atlantica (e non solo). Per una valutazione delle tematiche sopra accennate, con riferimento alla situazione nella quale versano oggi i rapporti fra le due sponde dell'Atlantico, è interessante rileggere l'ampio resoconto di un articolo di Altiero Spinelli (apparso sulla rivista americana Foreign Affairs) pubblicato su Comuni d'Europa, luglio-agosto 1962.

In quell'articolo (a parte alcune valutazioni relative alla divisione della Germania: nel 1962 era difficile prevedere

il crollo del muro di Berlino nel 1989 e la riunificazione tedesca) si sottolineano le responsabilità degli Stati nazionali europei per il permanere della situazione di sudditanza nei riguardi degli Stati Uniti d'America e per la impossibilità degli europei di svolgere un ruolo di pace nella politica internazionale ("Insomma, sotto ogni aspetto, l'Europa occidentale è diventata, grazie al protettorato americano, il paradiso della irresponsabilità politica, militare e sociale." ... "Infine bisognerà demolire l'immagine, corrente in Europa, di un'America alleata delle forze più conservatrici del vecchio Continente, e sottolineare la simpatia per le forze innovatrici, considerando le sole capaci di costruire una democrazia europea che renda superflua la presenza americana").

Nello stesso numero di *Comuni d'Europa* è riportato il discorso che il Presidente americano J.F. Kennedy pronunciò, il 4 luglio 1962, nella *Independence Hall*, a *Philadelphia*, per celebrare la 186. ricorrenza della Giornata dell'Indipendenza.

È interessante riportarne alcuni passi, per confermare che lo spirito americano non può essere riassunto dalle posizioni unilateraliste (con le conseguenti tragiche vicende alle quali stiamo assistendo) degli attuali cosiddetti neo conservatori.

Disse J.F. Kennedy: "...Per quanto vitale ed applicabile sia oggi questa storica Dichiarazione (*d'indipendenza*),

## EDITORIALI

faremmo tuttavia bene a rendere onore anche all'altro storico documento che venne stilato in questa stessa sala (*dopo più di undici anni*): la Costituzione degli Stati Uniti. Ché esso sottolineò non l'indipendenza, ma l'interdipendenza, non la libertà individuale del singolo, ma la libertà indivisibile di tutti. ....E mentre questo sforzo per l'indipendenza - informato allo spirito della Dichiarazione americana - si avvicina ad una felice conclusione, un grande nuovo sforzo - quello per l'interdipendenza - va trasformando il mondo intorno a noi. ...Questo spirito si manifesta oggi nella maniera più evidente al di là dell'Oceano Atlantico. Le nazioni dell'Europa occidentale, a lungo divise da lotte intestine ben più aspre di quelle che mai si produssero fra le tredici Colonie, si stanno ora unendo insieme e cercano, come cercarono i nostri padri, di trovare la libertà nella diversità e la forza nell'unità. A questa vasta impresa gli Stati Uniti guardano con speranza ed ammirazione. Noi non consideriamo un'Europa forte ed unita come un rivale, bensì come un socio ed amico. Aiutarne il progresso è stato uno degli obiettivi fondamentali della nostra politica estera da diciassette anni a questa parte. Riteniamo che una Europa unita sarà in grado di svolgere una più grande funzione nella difesa comune, di rispondere più generosamente ai bisogni delle nazioni povere, di unirsi agli Stati Uniti e ad altri paesi per ridurre

le barriere commerciali, risolvere i problemi di carattere monetario e merceologico ed elaborare direttive coordinate in tutti gli altri settori economici, diplomatici e politici. Noi vediamo in una Europa del genere un socio con il quale poter trattare su una base di piena eguaglianza in tutti i grandi ed onerosi compiti concernenti l'edificazione e la difesa di una comunità di nazioni libere. ...desidero dire, in questa sede ed in questa Giornata dell'Indipendenza, che gli Stati Uniti si terranno pronti per una Dichiarazione di Interdipendenza, che noi saremo preparati a discutere con una Europa unita i modi ed i mezzi per costruire una concreta associazione atlantica, un'associazione di reciproco vantaggio tra la nuova Unione che va ora formandosi in Europa e la vecchia Unione americana che venne qui fondata poco meno di due secoli fa. ...Nel sollecitare l'approvazione della Costituzione, Alexander Hamilton invitò i suoi concittadini dello Stato di New York a *pensare in termini continentali*. Oggi gli Americani debbono pensare in termini intercontinentali. ...Ché l'Associazione Atlantica di cui parlo non si chiuderebbe in se stessa, preoccupandosi solo del proprio benessere e del proprio progresso. Essa guarderebbe anche all'esterno, ad una collaborazione con tutte le nazioni per soddisfare i comuni interessi. Essa fungerebbe da nucleo per una futura unione di tutti gli uomini liberi, quelli già liberi

## Costituzione europea, federalismo ed Atlantic Partnership

oggi e quelli che hanno fatto voto di esserlo un giorno...". Nelle parole di J.F. Kennedy emerge la consapevolezza e la convinzione che il patto che legò insieme, nella NATO, gli Stati Uniti d'America ed i Paesi della Europa occidentale e la Turchia, per rispondere alle minacce della Unione Sovietica, deve essere ripensato in una diversa strategia planetaria, e la unificazione dell'Europa è essenziale per una Associazione Atlantica fondata su una base di piena uguaglianza.. Allora come oggi, chi vuole sfuggire di fronte alle proprie responsabilità di essere soggetto di politica può attribuire agli Stati Uniti d'America, soprattutto dopo la dissoluzione della Unione Sovietica (alla quale seguì la constatazione anche dello stato di miseria materiale e morale di interi popoli, fino ad allora dalla Unione Sovietica soggiogati), tutte le responsabilità di ciò che accade sul pianeta terra. Ma chi vuole concorrere a creare un mondo migliore deve assumersi la responsabilità di pensare in una dimensione che non può più essere quella della sovranità degli storici stati nazionali, non solo inadeguata ma pericolosa per la costruzione di un ordine internazionale fondato sulla pace. Gli europei, che sono stati capaci, tra l'altro, di provocare due conflitti mondiali, proprio in conseguenza del *pensare nazionale* in un mondo che già allora (ho citato prima Luigi Einaudi) era caratterizzato da *interdipendenze*

(ed ora lo è ancor più), devono assumersi la responsabilità di un salto di qualità negli assetti politici ed istituzionali della Unione europea. Devono *pensare europeo* se vogliono avere un ruolo nella politica internazionale e non assistere, impotenti e con espressioni di scarsa simpatia verso gli Stati Uniti d'America (i vassalli sono stati sempre sprezzanti verso i propri signori), alla assunzione di responsabilità internazionali (condivisibili o meno) da parte di questi ultimi: i vuoti, nella politica come nella fisica, vengono comunque riempiti.

Lo spettacolo indecoroso al quale gli Stati nazionali dell'Unione europea hanno dato vita nelle vicende internazionali in questi ultimi anni (dai Balcani al medio-oriente, dall'Iraq all'Africa, per citarne solo alcune) non è stato sufficiente a consigliare i Capi di Stato e di Governo, soprattutto dopo l'allargamento della Unione europea del 1. maggio scorso ed in attesa di ulteriori allargamenti, compreso quello che riguarderà la Turchia, di compiere un atto di coraggio, verso i propri Paesi, verso l'Unione europea e verso il mondo, e rinunciare alle illusorie sovranità nazionali nelle politiche estera, di sicurezza e di difesa (tralasciandone altre che riguardano le azioni da compiere per assicurare una necessaria coesione economica, sociale e territoriale sia interna sia riferita ai *Paesi prossimi*), trasferendole ad istituzioni federali (che non sono il Consiglio euro-

**EDITORIALI**

peo ed il Consiglio dei Ministri del Trattato adottato a Bruxelles lo scorso 18 giugno).

Ma, come se non fosse bastato, si è aggiunto a quanto sopra lo scontro tra Stati europei aspiranti al seggio permanente (o semi) nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Anche in tal caso, ciascuno Stato europeo ha assunto posizioni nazionaliste: come si può pensare di essere rispettati dai grandi Stati (non solo gli Stati Uniti d'America, anche la Federazione Russa, la Cina, l'India ed altri grandi Stati dell'America Latina, dell'Africa e dell'Asia)?

Tra poco i cittadini europei dei 25 Stati dell'Unione europea saranno chiamati a pronunciarsi (direttamente o tramite le proprie rappresentanze parlamentari) sul Trattato che sarà firmato a Roma il prossimo 29 ottobre.

Le forze politiche europee dovrebbero assumersi la responsabilità di dichiarare la propria volontà di modificare, nel senso fin qui accennato, dopo la sua approvazione, il Trattato, dando testimonianza, in tal modo, della conquistata consapevolezza che o si riuscirà a costruire un soggetto politico-istituzionale statuale a livello europeo, fondato sui principi federali che consentono l'unione nel rispetto delle singole identità e diversità, ed in tal modo si potrà esercitare un ruolo di pace su scala planetaria; ovvero, restando l'Unione europea una organizzazione di Stati che si illudono di poter mantene-

re la propria sovranità su questioni ormai affrontabili solo da soggetti soprannazionali a dimensione continentale, si rischierà di tornare indietro verso una grande area di libero scambio nella Unione europea ("...paradiso della irresponsabilità politica, militare e sociale", per dirla con Altiero Spinelli), protetta e difesa dalla NATO (se gli Stati Uniti d'America ancora riterranno di dover mantenere il loro impegno militare, di fronte alla irresponsabilità degli europei, in uno scenario di politica internazionale profondamente mutato rispetto a quello nel quale fu costruita la NATO).

In assenza di politiche autenticamente comuni, formulate e condotte da istituzioni federali, capaci di concorrere alla risoluzione dei grandi problemi che affliggono l'umanità, c'è da dubitare che non si torni verso dimensioni nazionaliste, con pericolo nuovo per la democrazia, la libertà e la pace mondiale.

Se le forze politiche che si dichiarano europee non avranno il coraggio di assumere con chiarezza tale posizione, allora non dovranno meravigliarsi se molti cittadini europei si esprimeranno negativamente nei riguardi di un Trattato che, lo capisce il cittadino comune, non consente all'Unione europea di essere soggetto politico al pari di altri grandi Stati.

Nonostante le difficoltà, è necessario adoperarsi perché le forze politiche europee assumano coraggiosamente le proprie responsabilità per consentire

**Costituzione europea, federalismo ed Atlantic Partnership**

che il cammino della Unione europea prosegua nel segno della integrazione politico-istituzionale, con accentuate connotazioni federali, le uniche che possano assicurare la libertà della diversità e la forza dell'unità, e, quindi, fare della Unione un soggetto che non soggiaccia ad egemonie di sorta e sia

capace di assumersi le proprie responsabilità su scala planetaria per concorrere, in una rinnovata partnership atlantica con gli Stati Uniti d'America, a costruire un assetto internazionale fondato sulla libertà (anche quella dall'indigenza), sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla pace.



## EDITORIALI

## Unione economica e di pace

di **Michele Scandroglio**  
*Segretario Generale Aggiunto dell'Aiccre*

L'esigenza dell'istituzione di un'entità sopranazionale, che appianasse le rivalità tra le nazioni e resolvesse le sorti di un'economia azzerata da anni di conflitti bellici ed il bisogno di concretezza e di unità come strumenti utili a ridare credibilità al Vecchio Continente, traspaiono già dalle visioni di Monnet e di Schuman primi ispiratori della Comunità Europea. Proprio Schuman avvertiva: "l'Europa non si farà d'un tratto, né secondo un unico piano generale: essa si farà con delle realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto".

Il Trattato di Roma del 1957 interpretò i principi degli ispiratori ponendo l'accento sull'aspetto prettamente economico. L'articolo 2 sancisce: "la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comu-

nità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

A livello istituzionale fu comunque un passo di epocale importanza. La creazione di un potere federale che rispettasse le sovranità nazionali e al tempo stesso le privasse del loro potere assoluto, fu un capolavoro di architettura politica creatosi nel 1957 ed ancora in evoluzione.

Un percorso politico della durata di 47 anni, ricco di tappe importanti, l'Atto Unico Europeo del 1985 che integrò i settori politici oggetto della cooperazione; il Trattato di Maastrich (TUE) del 1992 che creò la nuova organizzazione della Comunità Europea basata sui 3 pilastri: Comunità Europee, Politica Estera, Sicurezza Comune; il Trattato di Amsterdam del 1999 che raf-

forzò la capacità decisionale dell'Unione Europea in alcuni settori della giustizia e degli affari interni; il Trattato di Nizza del 2000 che ha modificato la ripartizione dei seggi elettorali ed è tuttora in corso di ratifica; la Costituzione Europea dell'ottobre 2004; per una Federazione in costruzione come l'Europa, la Costituzione che verrà firmata in ottobre a Roma rappresenta una grande occasione di rinnovamento politico. Si potrà procedere verso quella forma di federalismo necessaria alla realizzazione della sovranità europea. Federalismo verticale, per il quale viene adottato il principio di sussidiarietà e federalismo orizzontale nella ripartizione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

La Costituzione Europea permetterà all'Europa di velocizzare il processo di integrazione e di avanzare nel processo partecipazione attiva dei cittadini e di democratizzazione. I cittadini potranno prendere parte alla vita politica europea esercitando il diritto più importante, quello di voto, per eleggere il Parlamento, organo legislativo e quindi interprete della volontà dei cittadini attraverso le leggi. Il rapporto di fiducia tra elettori ed il Governo Europeo di cui si parla nella bozza, nei poteri affidati al Parlamento ed al Presidente di Commissione, fanno sperare nella nascita all'interno del corpo legislativo di un dibattito politico serio tra maggioranza ed opposizione di Governo.

## Unione economica e di pace

Vi sono altresì dei limiti in questa bozza; la nuova Costituzione non è riuscita a risolvere il conflitto tra federalisti e nazionalisti, perciò ci troviamo davanti ad un testo che è una sorta di compromesso tra federazione, confederazione e intergovernativismo.

Se non un limite, sicuramente un freno è il diritto di veto e la conseguente necessaria unanimità per rispondere a problemi di ordine economico o di politica estera; nell'ottica di un'Europa allargata a 25 Paesi l'opera di composizione del consenso sarà necessariamente complessa e rischierà di rallentare ulteriormente il processo decisionale.

Infine, non sono stati adeguatamente rispettati due valori fondamentali quali la religione e la pace.

La voluta omissione del riferimento alle radici cristiane non è giustificabile con la laicità della Costituzione; è una grave mancanza di rispetto verso il patrimonio culturale, religioso e di tradizione della maggior parte delle nazioni che formano questa nuova Europa.

In questi anni sconvolti dal terrorismo e da missioni di pace che, pur necessarie, hanno sacrificato troppi ragazzi europei, alla pace non viene dedicata la giusta rilevanza. La pace nel Trattato Costituzionale è certamente considerata un obiettivo dell'Unione, ma non un valore, non è possibile pensare che senza una pace stabile e duratura si possano realizzare libertà, rispetto

## EDITORIALI

della dignità umana, democrazia e uguaglianza. Basterebbe voltarsi indietro, per rendersi conto che l'Unione Europea è stato un grande esempio di un'evoluzione verso la pace, perché nata da una situazione di guerra tra i Paesi, attraverso anni di accordi, di leggi e di cooperazione oggi riesce a proporsi non solo come Unione economica, ma come Federazione di pace. La nuova Costituzione dimostra come sia possibile oltre ad una comunione di interessi economici, anche la globalizzazione dei diritti, creando uno Stato Europeo su un insieme di principi fondamentali condivisi da tutti.

Riprendendo le parole del nostro Presidente della Repubblica Azeglio Ciampi, l'Europa senza Costituzione

può essere paragonata ad un treno al quale vengono agganciati nuovi vagoni, che corrispondono in termini di peso ai nuovi compiti che l'Unione sta assumendo, trainato però da una vecchia e lenta locomotiva.

Non c'è dubbio che si debba continuare a percorrere la strada che dal 1957 ci ha portato ad oggi: oggi abbiamo un'Europa con un Trattato Costituzionale che ieri non avevamo e dunque dobbiamo essere soddisfatti, ma non basta; è un lavoro che non finisce e probabilmente non finirà mai, perché le società si evolvono, i bisogni mutano e con essi anche il percorso delle istituzioni deve essere capace di darsi regole condivise e strumenti di equità.

## I NUOVI PARLAMENTARI

## Il valore aggiunto della democrazia paritaria

Nostra intervista all'on. **Mercedes Bresso**  
*Deputato al Parlamento europeo e Vicepresidente dell'Aiccre*

**Le donne italiane al Parlamento europeo durante l'ultima elezione sono raddoppiate. Ritiene che la legge approvata dal nostro Parlamento, che obbliga i partiti a comporre liste in cui i due generi sono rappresentati con non meno del 30%, abbia aiutato questo risultato?**

La legge sulla composizione delle liste elettorali in modo paritario è senz'altro un avanzamento e ha consentito la presenza in lista di molte più donne alle scorse elezioni europee, contribuendo senz'altro al risultato di raddoppiare la presenza femminile italiana al Parlamento europeo. Credo però che gli elettori e le elettrici abbiano premiato candidature femminili di valore, scegliendo, fra le donne presenti nelle liste, personalità di riconosciuta esperienza e di cui hanno potuto valutare le capacità nei vari settori.

**Reputa che sia in atto un cambiamento culturale da parte degli stessi elettori nei confronti delle donne in politica, e che sia necessario soste-**

**nerlo con iniziative che combattano alcuni stereotipi?**

Le ultime elezioni europee, grazie anche alla legge di cui si parlava, hanno senz'altro segnalato un atteggiamento mutato degli elettori e delle elettrici rispetto alle donne candidate, alle quali hanno scelto di dare fiducia valutando, come nel caso dei candidati di sesso maschile, il loro lavoro, la loro esperienza e le loro capacità. Questa nuova tendenza va senza dubbio assecondata con iniziative istituzionali e culturali da mettere in campo a tutti i livelli, da quello locale a quelli nazionale ed europeo.

Credo però che occorra agire anche sui meccanismi di selezione delle candidature e delle classi dirigenti: l'obbligo del 30% di donne in lista va in questa direzione, ma non può bastare senza l'assunzione piena di una visione di genere anche nella scelta dei candidati a incarichi dirigenziali nei partiti e nelle istituzioni.

**Pensa che sia utile una solidarietà**

## I NUOVI PARLAMENTARI

**trasversale tra le donne dei diversi schieramenti, per proseguire nel processo verso la democrazia paritaria e per dare alle donne non solo una rappresentanza descrittiva, ma anche sostanziale?**

Senz'altro sì. La capacità di costruire reti anche in modo trasversale è sempre stata la forza delle donne e dei movimenti delle donne anche nel nostro Paese, basti ricordare le battaglie condotte negli anni '70 sui referendum in materia di divorzio e di aborto.

Credo che oggi occorra rafforzare le maglie di queste reti che già esistono e collegare le donne nelle istituzioni con le donne che operano nei diversi ambiti della società per elaborare in sinergia politiche, programmi e iniziative.

**La democrazia paritaria, secondo lei, apporta un valore aggiunto alla politica e non solo alle donne? Ritiene perciò che sia utile estendere la norma approvata per le elezioni europee a tutti gli altri livelli?**

Una democrazia paritaria, che assumesse in pieno l'identità di genere, porterebbe senza dubbio un valore aggiunto sostanziale, quello della valorizzazione e del riconoscimento del contributo che hanno dato e danno quotidianamente le donne alla vita politica, economica, istituzionale, sociale e associativa del nostro Paese.

L'estensione della norma adottata per le elezioni europee ad altre leggi elettorali può essere uno strumento utile, anche se di portata limitata, per raggiungere questo obiettivo.

**Quale valore aggiunto alla costruzione dell'Europa federale intende arrecare?**

Credo che nonostante l'adozione della Costituzione sarà necessario un forte impegno di tutti i federalisti per arrivare alla costruzione di una vera Europa federale. Da parte mia lavorerò nella Commissione affari costituzionali per continuare a perseguire questo obiettivo, in ogni caso ho già promosso con altri colleghi la ricostituzione dell'Intergruppo federalista al Parlamento europeo così da mantenere sempre viva l'attenzione e costituire un legame forte con le forze che a questo progetto credono e lavorano sul territorio: gruppi politici, associazioni, singoli cittadini. La mia esperienza di amministratrice locale mi ha insegnato quanto conti essere vicini ai nostri cittadini, alle loro esigenze; intendo tener conto di questo anche nella mia nuova esperienza di parlamentare europea, rappresentando quel bisogno di un'Europa che parli con una voce unica sulla scena internazionale, che moltissimi sentono e che può realizzarsi solo con la costruzione di uno stato federale europeo.

## I NUOVI PARLAMENTARI

## Nonostante tutto uno storico passo avanti

Nostra intervista all'on. **Luigi Cocilovo**  
*Deputato al Parlamento europeo*

**Per la prima volta nella storia dell'Unione siedono in Parlamento deputati eletti di 25 paesi in rappresentanza di quattrocentocinquanta milioni di cittadini europei. Quali a Suo avviso le principali sfide che attendono questo Parlamento allargato?**

Il primo Parlamento europeo dell'Europa unificata vede per la prima volta nella sua storia confrontarsi democraticamente, sotto un solo tetto, popoli e stati che hanno avuto per oltre 50 anni percorsi diversi. Il nuovo PE dovrà rilanciare la sfida dell'integrazione: allargata l'Europa, ora è il momento del suo approfondimento. Dovremmo riuscire a riformare coraggiosamente politiche comunitarie pensate inizialmente per soli sei stati, mi riferisco alla politica agricola e in parte alla politica di coesione. Oggi queste politiche assorbono circa l'80 per cento del budget e sono indirizzate prevalentemente ai nuovi stati membri. Bisogna creare in Europa un vero spazio della ricerca, investire insieme nell'innova-

zione tecnologica. Non è possibile finanziare 25 diversi sistemi nazionali di ricerca industriale. Oggi, in Europa, sono scarse le risorse destinate a queste azioni. Nella sua prima plenaria il nuovo PE ha votato ad ampia maggioranza la fiducia al nuovo presidente della Commissione Barroso. PE e Commissione dovranno lavorare in stretto raccordo, avere un programma comune per il periodo 2004-2009, far crescere la dimensione europea all'interno dei 25 Stati membri e all'esterno dell'Unione nel campo della politica commerciale, della cooperazione con i paesi terzi e della politica estera.

**In questi ultimi anni sono venuti prepotentemente alla ribalta i problemi connessi alla politica estera e di difesa, che vede all'interno dell'Unione posizioni assai diverse e profondi contrasti. Quale è la sua posizione a proposito di questa questione così fondamentale per il futuro della nostra Europa e di quali strumenti dovrebbe dotarsi il Parlamen-**

**I NUOVI PARLAMENTARI****to europeo per avere una maggiore incidenza su questi temi?**

Quando drammaticamente eventi di politica estera chiamano all'unità europea, l'Europa fatalmente si divide e resta impotente. Penso al conflitto innescato nel Kosovo, alla guerra in Iraq, alla Palestina. La politica estera e di difesa restano sulla carta. Gli Stati europei hanno voluto condividere questa competenza mantenendo le decisioni nella sfera intergovernativa. Il risultato è stato l'assenza di una politica comune e la paralisi dell'Europa. Paradossalmente l'assenza di decisione a livello europeo ha inficiato, in parte, anche l'azione dei singoli Stati. Penso alla guerra in Iraq. Il PE non ha poteri in questa materia, svolge un mero ruolo consultativo. Certo la costruzione europea, ancora in fieri (si veda il testo della nuova Costituzione), non è pronta ad assegnare al PE il ruolo che naturalmente spetterebbe ad un qualsiasi parlamento nazionale, ma quest'ultimo deve far sentire la sua voce ed utilizzare tutti gli strumenti che possiede, di bilancio e non, per orientare gli Stati verso una politica estera e di difesa veramente comune.

**L'approvazione della Costituzione rappresenta un decisivo passo avanti nella costruzione di un'Europa come soggetto politico, pur restando il percorso in questa direzione ancora lungo e pieno di ostacoli. Come giudica a tale riguardo il testo approva-**

**to?**

La Costituzione di Giscard non è sicuramente "il migliore dei mondi possibili", ma sicuramente offre significativi passi avanti nel settore dell'integrazione comunitaria e nella definizione dei ruoli tra dimensione europea e nazionale troppo spesso sovrapposti nell'attuale regolamentazione. Ovviamente preferisco la Carta della Convenzione al pasticcio fatto dalla Conferenza intergovernativa sul testo dei convenzionali. La CIG ha blindato la Carta, rendendo impossibile nuove modifiche e mi riferisco alla definizione del futuro bilancio dell'UE, blindato dalla regola dell'unanimità, stessa cosa per il superamento, su molti temi, del diritto di veto. Il sistema intergovernativo ha ripreso il sopravvento sull'originale, se pur timido, metodo democratico proposto dalla Convenzione. Ma nonostante tutto questo la Costituzione Europea rappresenta uno storico passo in avanti, visibile a tutti i cittadini, e conferisce all'Europa una dimensione politica nuova.

**Approvata la Costituzione si è ora aperto l'altro delicato capitolo della sua ratifica, che presenta a ben vedere non pochi ostacoli. Come spiegherebbe Lei ai cittadini, che in alcuni Stati saranno chiamati ad esprimere il proprio parere sul Trattato, i vantaggi di una Costituzione per l'Unione?**

Questo è un'altro aspetto delicato

**Nonostante tutto uno storico passo avanti**

rimasto aperto nel testo costituzionale, per entrare in vigore il testo deve essere ratificato da tutti i 25 Stati membri, questo significa se uno solo Stato si oppone (magari via referendum) la Costituzione non può essere applicata. Il progetto di Trattato europeo redatto da Spinelli nella metà degli anni ottanta era più ambizioso, prevedeva l'adozione del testo anche sulla base di una ratifica di almeno i 2/3 degli Stati membri. Un procedimento simile era stato adottato dalla Convenzione di Filadelfia. Che questa soluzione, sicuramente più radicale e tipica di un progetto di stampo federale, non avrebbe trovato il consenso della maggioranza dei membri della Convenzione di Giscard appariva scontato, ma con la soluzione proposta siamo ben lungi dall'avere un testo flessibile.

Alcuni Stati hanno indicato la via referendaria per la ratifica del Trattato, credo che sia una scelta giusta per ren-

dere i cittadini europei partecipi e consapevoli dell'importanza delle scelte che stiamo per compiere. Diverso è il caso dell'Italia, che avendo una Costituzione che prevede già all'art.11 possibili cessioni di sovranità ad organizzazioni internazionali ed avendo, inoltre, un'opinione pubblica nazionale largamente favorevole al processo d'integrazione, non ha bisogno di ricorrere ad una consultazione popolare che potrebbe essere anche il pretesto per amplificare contrapposizioni di politica interna. Una Costituzione è un corpus giuridico immediatamente percepibile da tutti i cittadini, con i vantaggi che già oggi sono visibili: libertà di movimento all'interno dell'Unione, una sola moneta per 12 Stati, possibilità di studiare e lavorare all'estero senza restrizioni legate alla nazionalità, un mercato interno che favorisce la diffusione dei prodotti, una politica di sviluppo regionale europea, ecc.

## I NUOVI PARLAMENTARI

## Dignità e peso politico per il vecchio continente

Nostra intervista all'on. **Michl Ebner**  
*Deputato al Parlamento europeo*

Per la prima volta nella storia dell'Unione si siedono in Parlamento deputati eletti di 25 paesi in rappresentanza di quattrocentocinquanta milioni di cittadini europei. Quali a Suo avviso le principali sfide che attendono questo Parlamento allargato?

L'allargamento a 25 paesi e l'introduzione dell'Euro sono stati i due progetti principali dell'Unione europea in quest'ultimo decennio. Soprattutto l'allargamento porta ad una rivoluzione sia politica, che amministrativa e linguistica nelle varie istituzioni europee. Inoltre l'allargamento porta anche a valutazioni diverse delle politiche europee non solo fra nord e sud, ma anche fra est ed ovest: alleanze tradizionali subiranno in parte dei mutamenti a seconda delle convenienze locali. In questo contesto soprattutto l'asse tradizionale fra la Germania e la Francia è sottoposto ad un cambiamento.

**In questi ultimi anni sono venuti**

prepotentemente alla ribalta i problemi connessi alla politica estera e di difesa, che vede all'interno dell'Unione posizioni assai diverse e profondi contrasti. Quale è la Sua posizione a proposito di questa questione così fondamentale per il futuro della nostra Europa e di quali strumenti dovrebbe dotarsi il Parlamento europeo per avere una maggiore incidenza su questi temi?

Attualmente l'Unione europea rappresenta un valido attore economico, ma non altrettanto importante dal punto di vista politico, perché l'Europa gode per esempio di un peso determinante in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio ma non altrettanto importante nelle Nazioni unite. Infatti, c'è già una proposta da parte del Ministro per gli affari esteri Franco Frattini, che condivido, di individuare un unico seggio europeo nell'ONU. Naturalmente, anche il Parlamento europeo dovrà essere sentito sulla sua posizione sulla politica estera e di difesa: comunque i vari Stati membri sono

## Dignità e peso politico per il vecchio continente

e rimarranno il pilastro principale della politica estera e di difesa comune dell'Europa.

**L'approvazione della Costituzione rappresenta un decisivo passo avanti nella costruzione di un'Europa come soggetto politico, pur restando il percorso in questa direzione ancora lungo e pieno di ostacoli. Come giudica a tale riguardo il testo approvato?**

Nonostante tutte le contraddizioni che sono sorte, l'aver approvato con il consenso di tutti gli Stati membri un trattato costituzionale è un passo fondamentale verso l'integrazione europea, com'era stata pensata dai fondatori europei Adenauer, De Gasperi e Schuman. È importantissimo per questo nascente soggetto politico europeo che la nuova costituzione contempli l'istituzione di un ministro per gli affari esteri europeo che rafforzerà l'UE a livello internazionale. Naturalmente avrei gradito che nella Costituzione si fosse accennato alle nostre radici cristiane. Comunque il testo è un documento valido che promuove l'unità europea, che è ancora oggi l'unica realtà che può consentire una nuova dignità, un nuovo peso politico e stabilità economica al vecchio continente.

**Approvata la Costituzione si è ora**

aperto l'altro delicato capitolo della sua ratifica, che presenta a ben vedere non pochi ostacoli. Come spiegherebbe Lei ai cittadini che in alcuni Stati saranno chiamati ad esprimere il proprio parere sul Trattato i vantaggi di una Costituzione per l'Unione?

Finora l'integrazione europea è stata pensata e realizzata dai vari governi senza o con una limitata consultazione popolare e quindi dall'alto in basso. In questo contesto l'UE non solo soffre di un deficit democratico, ma anche di un deficit popolare. Il processo di ratifica del trattato costituzionale rappresenta un periodo significativo per rinnovare ed anche innovare l'appoggio popolare per il progetto dell'Europa unita. Soprattutto la ripartizione delle varie competenze che saranno attribuite alla Comunità europea - come per esempio il mercato unico - e quelle che saranno mantenute dagli Stati membri - come la politica della difesa comune - rappresenta un aspetto importante del trattato costituzionale. Inoltre il fatto che la nuova costituzione contenga la Carta dei diritti umani e valorizzi la diversità linguistica e culturale fanno di questo testo un documento robusto ed efficace per affrontare le sfide politiche che aspettano l'Europa nei prossimi anni.

## I NUOVI PARLAMENTARI

## In definitiva più luci che ombre

Nostra intervista all'on. **Raffaele Lombardo**  
*Deputato al Parlamento europeo*

**Per la prima volta siedono nel Parlamento europeo i rappresentanti dei Paesi dell'est. Quali sono le principali sfide che dovrà affrontare il Parlamento allargato?**

L'ampliamento rappresenta una tappa epocale della costruzione degli Stati uniti d'Europa. Costituisce una significativa vittoria politica e una pietra miliare nella storia del ravvicinamento dei popoli e dell'eliminazione delle barriere e delle divisioni ideologiche e culturali. Dal punto di vista socio-economico abbiamo realizzato le premesse per il più grande mercato comune del pianeta, con potenzialità di investimento per le imprese nel lungo periodo senza precedenti.

Credo che le principali sfide che il nuovo Parlamento europeo debba affrontare siano quelle rappresentate dall'introduzione di strumenti capaci di potenziare il processo di internazionalizzazione delle PMI, le più vulnerabili rispetto ai cambiamenti economici globali e alla concorrenza comunitaria ed internazionale. Ma il vero e proprio

banco di prova delle istituzioni europee consisterà nel rilanciare con decisione il c.d. processo di Barcellona e nel non mancare l'appuntamento della creazione della zona di libero scambio entro l'anno 2010. Il Parlamento europeo, con tutti i mezzi giuridici messi a sua disposizione dai Trattati istitutivi, dovrà, da una parte, stimolare la cooperazione Sud-Sud tra i Paesi coinvolti e, dall'altra, assicurare che in sede di bilancio comunitario vengano individuate le risorse finanziarie idonee a raggiungere nel più breve tempo possibile gli obiettivi del programma Meda II.

Altro settore di intervento del Parlamento europeo sarà quello del ruolo dell'Europa nel processo di pace mediorientale e nella gestione del dopo guerra in Iraq, fattori che influenzano fortemente il buon esito della politica euromediterranea. Dal 1° maggio 2004, fanno parte dell'Unione europea anche Cipro e Malta. Risulta ormai improcrastinabile per la stabilità economica e monetaria dell'Unione euro-

pea valorizzare, all'indomani dell'allargamento, la propria identità mediterranea.

Nel breve periodo, inoltre, dall'entrata di nuovi Paesi contraddistinti da precari sistemi economici, potranno derivare distorsioni, anche a causa delle deroghe attribuite per parte dell'acquis comunitario in materia di legislazione giuslavoristica di dumping sociale. In altri termini, il fatto che il costo del lavoro nei nuovi Paesi risulti molto inferiore alla media comunitaria dei 15 potrebbe innescare fenomeni di delocalizzazione degli investimenti e dei capitali interni ed esteri verso l'est. Ritengo opportuna una riforma, per targets specifici, delle quattro iniziative comunitarie Interreg, Urban, Leader e Equal.

Le istituzioni comunitarie dovranno vigilare e preservare le regioni economicamente più deboli, attualmente rientranti nell'Obiettivo 1 della programmazione dei fondi strutturali. Il Parlamento europeo dovrà concertare con il Consiglio e con la Commissione l'elaborazione di nuovi criteri a cui ancorare la distribuzione degli aiuti comunitari, meno astratti rispetto agli attuali NUTS e più vicini alle reali problematiche geografiche e infrastrutturali che scontano taluni territori, in particolare quelli insulari. Emblematico il caso della Regione Sicilia, ponte ideale tra l'Unione europea e i Paesi che aderiscono al Partenariato euromediterraneo.

## In definitiva più luci che ombre

**In questi ultimi anni si sono registrati problemi all'interno dell'Unione europea in materia di politica estera e di difesa e contrasti all'interno dell'UE. Qual'è la sua posizione e di quali strumenti dovrebbe dotarsi il Parlamento europeo per avere una maggiore incidenza?**

I problemi di politica estera e di difesa propri dell'Unione europea sono legati alla mancanza di un unico soggetto politico. La loro recente recrudescenza in occasione dell'intervento militare in Iraq deve indurre ad un ripensamento radicale delle attuali linee guida della PESC. L'Unione europea deve potersi esprimere con un'unica e autorevole voce in merito alle questioni mondiali e dotarsi di una propria politica di difesa e di un proprio esercito, in armonia con l'azione della NATO e delle Nazioni Unite. È necessario, alla luce dell'esperienza acquisita, rispolverare il progetto del 1954 volto a creare una Comunità di difesa europea. I conflitti regionali, il crollo del muro di Berlino nel 1989 e l'attuale impegno nella lotta contro il terrorismo sollecitano l'adozione di nuovi strumenti di prevenzione e di repressione, sia a livello di diplomazia che d'intervento.

Il principio di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) è stato formalizzato nel trattato di Maastricht nel 1992. Da allora è cresciuta l'importanza del Parlamento europeo, anche se ancora resta molto da fare. In estrema sintesi, credo che sia necessario: rende-

**I NUOVI PARLAMENTARI**

re più efficace la diplomazia dell'Unione, potenziando i poteri dell'Alto Rappresentante della politica estera e di sicurezza, dotando però il Parlamento europeo di strumenti di consultazione obbligatoria più efficaci, anche al fine di attribuire maggiore valore e credibilità alle sue scelte nel contesto internazionale; nominare alcuni rappresentanti del Parlamento presso il Comitato politico di sicurezza per la pianificazione della politica e di allarme rapido per le situazioni di crisi; attribuire maggiori poteri al Parlamento nell'invio dei rappresentanti speciali diplomatici nei vari punti caldi del mondo; imprimere una svolta nella politica di sicurezza e difesa europea (PESD), con la creazione di una struttura di difesa comune; moltiplicare gli interventi per missioni umanitarie e di salvataggio, di mantenimento della pace e di addestramento della polizia locale per la tutela dell'ordine pubblico nelle regioni in crisi. Il Parlamento europeo dovrà avere un ruolo più decisivo nella formazione delle decisioni in materia di politica estera e di sicurezza. A tal fine, credo sia improcrastinabile la riforma delle procedure di voto sulle azioni PESC, ridimensionando anche il criterio dell'unanimità, inidoneo ad assicurare snellezza e prontezza, soprattutto all'indomani dell'allargamento a 25.

**L'approvazione della Costituzione europea costituisce un decisivo passo avanti nella costruzione dell'Unione**

**europea come soggetto politico, pur restando il percorso in questa direzione ancora pieno di ostacoli. Come giudica a tale riguardo il testo approvato?**

Il progetto di Costituzione è stato adottato dal Consiglio europeo del 17-18 giugno, concludendo la Conferenza intergovernativa (CIG). Dopo la firma inizierà il processo di ratifica nei 25 Stati membri in base alle loro rispettive norme costituzionali (approvazione parlamentare e/o tramite referendum). La bozza di Costituzione ritengo contenga più luci che ombre. Mi riferisco ai molti passaggi che favoriranno la c.d. strategia di Lisbona, volta a trasformare l'economia europea nella più competitiva e dinamica del mondo. A tale proposito la Carta costituzionale compie una felice sintesi tra le sacrosante esigenze di stabilità e di certezza dei lavoratori con quelle di flessibilità delle attività produttive da parte delle imprese. È necessario investire nei settori delle risorse umane, sull'innovazione, sulla ricerca e sullo sviluppo, coniugando sempre, però, le esigenze del mercato unico con i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione.

Anche sul fronte dell'espresso riconoscimento dei diritti umani esprimo un giudizio positivo. La giurisprudenza della Corte di Giustizia attribuirà maggiori garanzie e definirà in modo più concreto i valori sanciti dalla Costituzione.

Per quanto concerne, invece, la nor-

mativa del bilancio comunitario e il rispetto da parte degli Stati membri del Patto di stabilità, pur essendo uno strenuo fautore del rigore, ritengo sia necessario, in sede di legislazione derivata, operare una riforma dei criteri di Maastricht, escludendo, ad esempio, dal rapporto deficit/PIL le spese destinate agli investimenti e alla formazione. Inoltre, le riforme in materia di lavoro, sanità e pensioni, che tutti gli Stati membri dovranno affrontare, dovrebbero seguire, oltre al principio del risanamento finanziario, anche quello dell'eguaglianza e della solidarietà infragenerazionale dei cittadini comunitari.

Soddisfatto anche per quanto concerne il mantenimento della lettera del 2° comma dell'art.158 del Trattato CE in materia di insularità. Occorrerà attribuire vigore e importanza pratica al fattore insulare attraverso direttive e regolamenti comunitari, a partire dalla distribuzione dei fondi strutturali. Esprimo, invece, rammarico per la mancata menzione delle comuni radici cristiane dei popoli europei.

**Approvata la Costituzione, si apre l'altra delicata questione della sua ratifica che presenta non pochi ostacoli. Come spiegherebbe lei ai cittadini, che in alcuni Stati saranno chiamati ad esprimere il loro parere, i vantaggi?**

Con l'approvazione della Costituzione europea e con la sua entrata in vigo-

**In definitiva più luci che ombre**

re, i cittadini dell'Unione europea vedranno implementate le proprie garanzie e rafforzati i propri diritti e le proprie libertà fondamentali. Questi, non solo non potranno essere obliterati dal potere legislativo, esecutivo o giudiziario dei singoli Stati membri, ma saranno tutelati anche rispetto alla stessa produzione normativa comunitaria che, gerarchicamente subordinata alle disposizioni costituzionali, non potrà derogarvi.

La Costituzione europea rappresenta un nuovo contratto sociale a cui aderiscono milioni di persone che, al di là delle proprie tradizioni linguistiche, religiose e culturali, possiedono una comune identità europea, formatasi nel corso pruriscolare della storia. Anche per i cittadini dei Paesi che non fanno parte dell'Unione, l'approvazione della Costituzione europea rappresenterà un indubbio traguardo di civiltà, perché avranno un nuovo catalogo di regole internazionalmente riconosciuto e che fungerà da parametro per giudicare se in una determinata regione del pianeta vengono rispettati i diritti umani. La Costituzione, inoltre, contiene le norme sul funzionamento delle istituzioni comunitarie, ampliando i poteri del Parlamento europeo e colmando un *deficit* democratico talvolta paventato nell'attività comunitaria.

Infine, la Carta fondamentale definisce i caratteri e le basi giuridiche di tutte le politiche che quotidianamente influen-

I NUOVI PARLAMENTARI

zano la vita quotidiana dei cittadini: dalla politica commerciale comune a quella della cooperazione allo sviluppo; dal mercato interno alla fiscalità; dalla politica economica e monetaria a

quella sociale; dalla politica comune sull'agricoltura a quella relativa alla ricerca e allo sviluppo tecnologico; dalla politica ambientale e dell'energia a quella della sanità pubblica.

I NUOVI PARLAMENTARI

# In difesa dei diritti delle donne

Nostra intervista all'on. **Amalia Sartori**  
*Deputato al Parlamento europeo*

**Le donne italiane al Parlamento europeo durante l'ultima elezione sono raddoppiate. Ritiene che la legge approvata dal nostro Parlamento, che obbliga i partiti a comporre liste in cui i due generi sono rappresentati con non meno del 30%, abbia aiutato questo risultato?**  
Credo proprio di sì. Ritengo corretta l'adozione delle quote. Il mondo delle donne, che rappresenta più del 50% dell'elettorato, non è adeguatamente rappresentato. Non si deve dimenticare mai, però, che la presenza delle donne nelle liste è soltanto un primo passo. L'obiettivo vero è quello di farle eleggere.

**Reputa che sia in atto un cambiamento culturale da parte degli stessi elettori nei confronti delle donne in politica, e che sia necessario sostenerlo con iniziative che combattano alcuni stereotipi?**  
Credo che l'elettorato guardi con grande attenzione e, oserei dire, con grandi speranze alla presenza delle donne in

politica. In un Paese come il nostro, dove la grande domanda di cambiamento continua a rimanere inevasa, molti hanno capito che un cambiamento vero e immediatamente raggiungibile è proprio quello di portare la freschezza e il vigore del mondo femminile nei luoghi delle decisioni. Le donne occupano ormai posizioni di grande prestigio e di grande responsabilità in ogni professione. Ci sono solo alcune assenze assordanti ai vertici dei mondi della finanza, della comunicazione, della ricerca e della politica. Lì dobbiamo puntare. Per quanto riguarda la politica, è indispensabile che un gran numero di donne cominci ad impegnarsi a livello locale.

**Cosa fa lei, concretamente, per aiutare le donne ad entrare in politica?**  
Ho scritto un libro per invitare le donne a farsi avanti, a non essere intimorite da un'esperienza impegnativa, ma ricca anche di soddisfazioni. Ho dato suggerimenti e consigli basandomi sulla mia esperienza e rivolgendomi



**I NUOVI PARLAMENTARI**

a tutte, senza distinzione di parte.

**Pensa che sia utile una solidarietà trasversale tra le donne dei diversi schieramenti, per proseguire nel processo verso la democrazia paritaria e per dare alle donne non solo una rappresentanza descrittiva, ma anche sostanziale?**

La solidarietà è sempre importante e quella tra donne, in politica, è necessaria. La nostra storia è piena di episodi che narrano come, nei momenti più difficili, quando si è perseguitati, discriminati, privati della libertà e dei più elementari diritti, accanto a episodi di violenze scattano straordinari momenti di solidarietà. Oggi, siamo in una situazione di grande debolezza rispetto alla rappresentanza, quindi la solidarietà è indispensabile. Quando non saremo più minoranza, non saranno più necessarie la solidarietà e la trasversalità, potremo scontrarci nel dibattito libero, perché saremo tutte autonome e forti. Quando non avremo più bisogno di solidarietà, vorrà dire che avremo raggiunto gli obiettivi. "Siamo solidali per poterci combattere": potremmo sintetizzare così un'appassionante dichiarazione di intenti.

**La democrazia paritaria, secondo lei, apporta un valore aggiunto alla politica e non solo alle donne? Ritieni perciò che sia utile estendere la norma approvata per le elezioni europee a tutti gli altri livelli?**

Nella mia esperienza politica ho avuto modo di constatare continuamente che il punto di vista femminile ha sempre arricchito e migliorato la soluzione di qualsiasi problema. Sono convinta che l'apporto femminile sia prezioso e quando ad una donna viene rifiutato un lavoro o un'incombenza, ritengo che a perderci non sia la donna, ma piuttosto quel lavoro, quell'incombenza. Ritengo perciò importante che la norma approvata per le elezioni europee venga adottata anche nelle altre scadenze elettorali, sia per quanto riguarda la rappresentanza nelle liste proporzionali sia per quanto riguarda la rappresentanza nei collegi uninominali. Sono anche convinta che nel giro di un paio di legislature non saranno più necessarie le quote per legge, perché nel frattempo le cose cambieranno, le donne saranno più disponibili alla competizione elettorale e l'elettorato guarderà con più interesse la candidatura femminile, che nel frattempo avrà avuto modo di farsi valere e stimare proprio per quel "valore aggiunto" di cui ho parlato.

Quale valore aggiunto alla costruzione dell'Europa federale intende arrecare? Per quanto mi riguarda, mi occuperò di Sanità e di Trasporti, ma posso assicurare senz'altro che il mio impegno per la difesa dei diritti delle donne continuerà. Ci sono molti problemi ancora irrisolti che riguardano il mondo

**In difesa dei diritti delle donne**

femminile. Se in Europa si parla soprattutto di problemi di rappresentanza, non possiamo non vedere come le donne siano sempre le protagoniste quando si affrontano i temi delle nuove povertà, dell'allontanamento dal mondo del lavoro, della violenza,

della riduzione in schiavitù. Questi problemi non sono esclusivo patrimonio di alcune realtà tristemente famose in Paesi dove mancano benessere e democrazia, ma stanno riemergendo anche da noi. Dobbiamo trovare soluzioni.

I NUOVI PARLAMENTARI

## Costituzione europa? Per me un giudizio nettamente negativo

Nostra intervista all'on. **Francesco Speroni**  
*Deputato al Parlamento europeo*

Per la prima volta nella storia dell'Unione siedono in Parlamento deputati eletti di 25 paesi in rappresentanza di quattrocentocinquanta milioni di cittadini europei. Quali a suo avviso le principali sfide che attendono questo Parlamento allargato?

Non è possibile dirlo: tutto dipende da quali iniziative legislative proporrà la Commissione, unica titolata a farlo; per il Parlamento, il fatto che i paesi membri siano passati da quindici a venticinque non ha cambiato nulla rispetto all'impossibilità di avanzare proposte.

**In questi ultimi anni sono venuti prepotentemente alla ribalta i problemi connessi alla politica estera e di difesa, che vede all'interno dell'Unione posizioni assai diverse e profondi contrasti. Quale è la sua posizione a proposito di questa questione così fondamentale per il futuro della nostra Europa e di quali strumenti dovrebbe dotarsi il Parlamento europeo per avere una maggiore incidenza su questi temi?**

Idem come sopra: la politica estera e di

difesa vede il Parlamento in ruolo marginale rispetto a Commissione e Consiglio ed i trattati non prevedono che esso possa dotarsi di strumenti cogenti in materia.

**L'approvazione della Costituzione rappresenta un decisivo passo avanti nella costruzione di un'Europa come soggetto politico, pur restando il percorso in questa direzione ancora lungo e pieno di ostacoli. Come giudica a tale riguardo il testo approvato?**

Può essere considerato un miglioramento tecnico rispetto all'attuale accozzaglia normativa.

**Approvata la Costituzione si è ora aperto l'altro delicato capitolo della sua ratifica che presenta a ben vedere non pochi ostacoli. Come spiegherebbe Lei ai cittadini che in alcuni Stati saranno chiamati ad esprimere il proprio parere sul Trattato i vantaggi di una Costituzione per l'Unione?**

Non vedo vantaggi, salvo quelli esposti al punto precedente.

I NUOVI PARLAMENTARI

## Un indubbio salto di qualità

Nostra intervista all'on. **Stefano Zappalà**  
*Deputato al Parlamento europeo*

Per la prima volta nella storia dell'Unione siedono in Parlamento deputati eletti di 25 paesi in rappresentanza di quattrocentocinquanta milioni di cittadini europei. Quali a suo avviso le principali sfide che attendono questo Parlamento allargato?

Se la domanda è riferita esclusivamente al Parlamento, non esiste una particolare sfida.

Ciascun parlamentare rappresenta il proprio Paese e l'Europa nel suo complesso, essendo il Parlamento l'unica istituzione composta di membri eletti a suffragio universale. Al più può nascere il problema delle lingue, o la consapevolezza che va perseguito l'interesse generale e non di una Nazione in particolare.

Le sfide saranno nel Consiglio e nella Commissione, trattandosi di istituzioni con compiti e prerogative diverse da quelle esclusivamente legislative tipiche del Parlamento.

**In questi ultimi anni sono venuti**

**prepotentemente alla ribalta i problemi connessi alla politica estera e di difesa, che vede all'interno dell'Unione posizioni assai diverse e profondi contrasti. Quale è la sua posizione a proposito di questa questione così fondamentale per il futuro della nostra Europa e di quali strumenti dovrebbe dotarsi il Parlamento europeo per avere una maggiore incidenza su questi temi?**

La sovranità nazionale è rappresentata dai Capi di Stato e di Governo, che sono gli unici che possono delegare all'Unione nuove competenze. Ciò finché l'Europa sarà una unione di Stati sovrani. Se sarà delegata anche la politica estera, o la difesa, allora si vedrà. E per quanto riguarda la difesa giova ricordare che esiste la Nato, ovvero una istituzione autonoma ma composta da 19 Nazioni, tra cui la quasi totalità degli ex quindici Stati membri, con in più Stati Uniti, Canada, Turchia, ecc. E quindi un altro problema che va risolto o meglio regolamentato ulteriormente qualora si con-

## I NUOVI PARLAMENTARI

solidasse il sistema, peraltro già avviato, di una forza militare europea.

L'approvazione della Costituzione rappresenta un decisivo passo avanti nella costruzione di un'Europa come soggetto politico, pur restando il percorso in questa direzione ancora lungo e pieno di ostacoli. Come giudica a tale riguardo il testo approvato?

Certamente un ottimo testo, con una precisazione. Non si tratta di una vera e propria costituzione ma di una rivisitazione dei trattati. Sarà una costituzione, nel senso fondante della parola, quando appunto l'Unione non sarà più l'insieme di Stati sovrani che è oggi

ma, per esempio, una federazione o confederazione od altro.

Approvata la Costituzione si è ora aperto l'altro delicato capitolo della sua ratifica che presenta a ben vedere non pochi ostacoli. Come spiegherebbe Lei ai cittadini che in alcuni Stati saranno chiamati ad esprimere il proprio parere sul Trattato i vantaggi di una Costituzione per l'Unione?

È un ulteriore salto di qualità di una Istituzione, l'Europa, che è e sarà sempre più la più grande ed importante realtà mondiale a beneficio della cultura, della pace, della libertà, del lavoro, della solidarietà, dell'economia, e così via.

## LA VOCE DEI COMMISSARI UE

## Sempre più trasparenza

Nostra intervista a **Margot Wallström**

*Commissario Ue uscente per l'Ambiente*

*e Vicepresidente delegata alla comunicazione nella prossima Commissione*

**Quali sono stati i principali risultati conseguiti in questi cinque anni dalla Commissione nel settore di cui è responsabile e quali quelli che Lei si augura vengano conseguiti durante il prossimo mandato?**

In risposta a una domanda postami dal Parlamento europeo nel settembre 1999, indicai cinque aree per le quali volevo vedere progressi sostanziali.

Parlai dei cambiamenti climatici come della più seria tra le minacce ambientali. Oggi la Ue è in prima linea nella lotta contro questi cambiamenti, attraverso numerose politiche moderne come, ad esempio, il commercio di emissioni. Parlai della necessità di una nuova politica per le sostanze chimiche, grazie alla quale otterremo sufficienti informazioni sulle decine di migliaia di sostanze che usiamo. Lo scorso ottobre, la Commissione ha presentato la proposta REACH. Parlai anche della necessità di proteggere le acque europee dall'inquinamento e di prevenire le carenze di approvvigionamento idrico. Con la Direttiva Qua-

dro sulle Acque in vigore dal 2000, la Ue dispone oggi di una delle legislazioni più avanzate e ambiziose del mondo in materia di acque.

Parlai quindi della necessità di attuare la legislazione ambientale Ue nei paesi dell'accesso. Essi l'hanno attuata, fatta eccezione per quelle leggi per le quali abbiamo concesso periodi giustificati di transizione, e in quei paesi la situazione ambientale è notevolmente migliorata. Parlai anche della necessità di proteggere la salute dei nostri cittadini dai rischi ambientali, in considerazione del fatto che un numero crescente di persone è affetto da malattie causate da fattori di rischio ambientale. L'anno scorso, abbiamo presentato la Strategia su Ambiente e Salute e a giugno, sempre dello scorso anno, abbiamo pubblicato un Piano d'Azione concreto.

Oggi come oggi, sono ancora convinta che fossero quelle le priorità giuste? Sostanzialmente sì, anche se ora penso che a quelle cinque aree avremmo dovuto aggiungere il tema dei rifiuti a

## LA VOCE DEI COMMISSARI UE

causa dell'importanza acquisita da questo problema nel corso dell'attuale mandato e della quantità di lavoro che noi tutti abbiamo profuso al riguardo. Inoltre, non sono soddisfatta dei risultati per quanto riguarda ambiente e salute. Tuttavia, le misure adottate in quel settore, pur essendo forse prudenti, sono non di meno importanti. Un lavoro intersettoriale di questo tipo è sempre più impegnativo, ma anche più remunerativo nel lungo periodo.

Certo, c'è ancora molto lavoro da fare. Siamo appena all'inizio della nostra battaglia contro i cambiamenti climatici. Stiamo appena cominciando a capire l'interazione tra ambiente e salute. Il programma REACH deve essere adottato e attuato. Esistono poi molte altre sfide: arrestare la perdita di biodiversità, affrontare la montagna di rifiuti che produciamo, muovere verso modelli sostenibili di uso e sviluppo delle risorse naturali, integrare i temi ambientali con altre politiche, e così via. Un'altra sfida consiste nel fare dell'allargamento dell'Unione un successo sotto il profilo dell'ambiente.

E forse la sfida più grande di tutte è come spiegare e rendere concreti i tre pilastri dello sviluppo sostenibile. Spero che di questo si parlerà durante il prossimo mandato.

**Uno dei compiti della nuova Commissione sarà la fissazione della nuova agenda politica e la definizione del piano di budget nel lungo**

**periodo. A suo giudizio, quali sono le nuove priorità politiche della nuova Commissione?**

Generalmente parlando, una delle priorità della nuova Commissione dovrebbe essere il miglioramento della politica di comunicazione e informazione. Per quanto riguarda l'ambiente, devo ribadire che la battaglia per uno sviluppo sostenibile è lungi dall'essere terminata. La volontà di intraprendere iniziative ambientali è condizionata dagli orientamenti politici. In tempi di recessione economica, le risorse disponibili per investimenti nel nostro ambiente sono talvolta limitate. Noi però dobbiamo smetterla di guardare ai temi ambientali come se fossero problemi finanziari: al contrario, dovremmo considerarli parte della soluzione. Questo continuerà a essere il compito più impegnativo per il futuro.

**Le ultime elezioni europee sono state contrassegnate da un livello record di astensioni, a dimostrazione di un crescente distacco dei cittadini dalle tematiche europee. La percentuale dei votanti è stata particolarmente deludente nei nuovi stati membri. In che modo le istituzioni europee dovrebbero dirigere i propri sforzi per incoraggiare una maggiore partecipazione dei cittadini? Crede che la Costituzione europea abbia raggiunto l'obiettivo di rendere il sistema europeo più aperto e affidabile, vale a dire più vicino alla gente?**

## Sempre più trasparenza

La bassa partecipazione alle ultime elezioni europee è senza dubbio un campanello d'allarme, che indica come l'Europa sia ancora troppo distante dai suoi cittadini. Le istituzioni europee in generale - e i Commissari europei in particolare - devono migliorare dialogo e comunicazione con il pubblico. Ma anche gli stati membri hanno la responsabilità di spiegare e sostenere il progetto europeo di cui fanno parte. La nuova Costituzione europea renderà comunque l'Unione europea più aperta e affidabile, sebbene permanga poca trasparenza in alcuni settori. Per esempio, vorrei che il processo di nomina del Presidente della Commissione europea fosse più trasparente. Perché non coinvolgere i parlamenti nazionali nel processo di nomina la prossima volta? In ogni caso, la nuova Costituzione creerà le basi democratiche comuni necessarie per proseguire sulla strada verso un'Europa stabile e pacifica.

**Negli ultimi tempi l'Europa ha rivelato tutta la sua debolezza sulla scena internazionale, soprattutto per la mancanza di una politica estera comune. Crede che i nuovi strumenti offerti dalla Costituzione europea consentiranno all'Europa di uscire da questa situazione di crisi?**

Nonostante le nostre divergenze sull'Iraq, abbiamo fatto buoni progressi. Negli ultimi anni ne abbiamo compiuti di significativi concordando una politica estera comune a livello Ue in aree che vanno dalla ricostruzione nei Balcani alla risposta alla crisi in Afghanistan. Più di recente, abbiamo dato e continuiamo a dare un contributo significativo nella situazione disastrosa del Sudan.

Il nuovo trattato costituzionale, in particolare la creazione di un ministro degli Esteri europeo, dovrebbe permettere alla Ue di trarre vantaggio dai progressi fatti e assicurare una politica estera più coerente e influente.

LA VOCE DEI COMMISSARI UE

## Un progetto per l'Europa

Nostra intervista a **Pascal Lamy**  
*Commissario Ue uscente per il Commercio*

**Nell'ambito delle sue responsabilità, quali sono stati i principali risultati conseguiti dalla Commissione in questi cinque anni e quali quelli che Lei si augura vengano conseguiti durante il prossimo mandato?**

A partire dal 1999 la Commissione ha lavorato attivamente sia alla creazione di maggiori scambi, eliminando le barriere esistenti, e di un commercio più equo per sfruttare la globalizzazione, sia al miglioramento delle regole sul commercio mondiale. Abbiamo lavorato duramente allo scopo di lanciare un nuovo round di negoziati commerciali a livello WTO a novembre 2001, l'Agenda per lo Sviluppo di Doha, che per la prima volta ha posto al centro del sistema commerciale internazionale le necessità dei paesi emergenti. Dopo il fallimento di Cancún dello scorso anno, ci siamo sforzati di ridare credibilità al WTO portando a conclusione, a fine luglio, il 50 per cento dell'Agenda di Doha. Adottando decisioni fondamentali in materia di agricoltura, prodotti industriali, servizi, age-

volazioni al commercio e problematiche legate allo sviluppo, abbiamo dato un deciso impulso ai negoziati. Ora dobbiamo portare avanti i colloqui tenendo presente la scadenza di dicembre 2005, quando a Hong Kong avrà luogo il prossimo meeting ministeriale WTO.

Abbiamo inoltre contribuito alla costruzione di un sistema di scambi multilaterali più solido. Abbiamo contribuito con successo all'entrata nel WTO di paesi come Cina, Taiwan, Nepal e Cambogia, e ci siamo battuti per un WTO realmente globale attraverso la realizzazione di accordi bilaterali per un ingresso anticipato con altre importanti economie come Russia e Ucraina. Una delle nostre priorità è consistita nel promuovere discipline più rigorose nel commercio mondiale, con particolare accento sul rispetto delle conclusioni del sistema WTO per la risoluzione delle controversie, in special modo per quanto riguarda l'annosa controversia sulle banane e le pressioni, coronate da suc-

cesso, sugli Stati Uniti affinché ponesero fine alle misure protezionistiche sull'acciaio rispettando le regole fissate dal WTO, con conseguente salvaguardia di esportazioni Ue per un valore di 2,2 miliardi di dollari.

Abbiamo altresì assicurato nuovi mercati agli esportatori europei concludendo accordi di libero scambio con Messico, Cile, Sudafrica e i paesi della fascia mediterranea confinanti con l'Unione. Nuovi mercati significano crescita più robusta e nuovi posti di lavoro. Analoghi negoziati proseguono con i paesi del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) e con quelli del Consiglio per la Cooperazione del Golfo.

Ma a mio avviso, il risultato più importante è aver messo il commercio al servizio dello sviluppo. L'Unione europea è stata la prima a offrire ai paesi più poveri l'accesso libero da dazi e quote al proprio mercato attraverso l'iniziativa "Everything But Arms" (Tutto ad esclusione delle armi). Abbiamo anche esercitato con successo forti pressioni per un patto a livello WTO che desse a paesi più poveri l'accesso a farmaci essenziali per la lotta contro malattie quali Aids, tubercolosi e malaria. Inoltre, abbiamo dato nuovo impulso alle relazioni commerciali fra la Ue e i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), dando il via a colloqui commerciali fra questi due soggetti, promuovendo in tal modo l'integrazione e lo sviluppo commerciale.

Un progetto per l'Europa

E il lavoro continua: la Commissione ha proposto di recente un sistema più efficace di preferenze commerciali a favore delle nazioni emergenti, già considerato il numero uno nel mondo in tal senso, che assicura ai paesi emergenti maggiori benefici commerciali rispetto a quelli di tutti gli altri paesi sviluppati messi insieme.

**Uno dei compiti della nuova Commissione sarà la fissazione della nuova agenda politica e la definizione del piano di budget nel lungo periodo. A suo giudizio, quali sono le nuove priorità politiche della nuova Commissione?**

L'Europa necessita di un budget all'altezza delle sue ambizioni, soprattutto alla luce del recente allargamento. In questo contesto mi sembra del tutto incoerente chiedere, come chiedono alcuni stati membri, un budget limitato all'1 per cento del prodotto interno lordo. Il dibattito su "chi paga cosa" non è quello giusto. In realtà, dovremmo concentrarci su "quali sono le priorità di spesa?". A mio parere, queste priorità dovrebbero essere: competitività, cittadinanza e una forte presenza dell'Unione europea nel mondo. Per rilanciare la competitività, dobbiamo migliorare l'attuazione della cosiddetta "strategia di Lisbona", il cui obiettivo è quello di aumentare l'occupazione e rendere più sostanziali le riforme economiche e la coesione sociale, ponendo l'accento su ricerca e

## LA VOCE DEI COMMISSARI UE

innovazione e sull'economia della conoscenza. Di conseguenza abbiamo bisogno di un budget di livello effettivamente europeo, poiché in aree come la ricerca ogni euro investito nel budget Ue può essere impiegato in maniera migliore e assicurare maggior valore rispetto a un euro investito a livello nazionale. In simili aree politiche, è sempre più proficuo investire a livello di Europa dei 25 che di singolo stato membro.

Il sostegno alla crescita europea richiede inoltre un autentico coordinamento economico e monetario. In un simile contesto, il Patto di Stabilità e Crescita è uno strumento vitale per garantire un equilibrio macroeconomico. Va preservato, anche se è chiaro che deve evolversi ed essere adattato alle mutate circostanze.

Tuttavia, non possiamo perdere di vista la necessità di una maggiore solidarietà. Questa si ottiene attraverso una politica occupazionale fondata saldamente su politiche nazionali di formazione e cultura attive ed efficienti. È inoltre essenziale ridurre ulteriormente il divario tra le regioni più ricche e quelle più povere del continente, mediante una politica regionale rinnovata e sufficientemente finanziata. I fondi messi a disposizione di paesi come Spagna, Portogallo e Irlanda durante i precedenti allargamenti dell'Unione hanno consentito loro di recuperare il terreno perduto e di raggiungere un tenore di vita simile a

quello di paesi che già facevano parte dell'Unione. In una società in fase di costruzione come l'Unione europea, la solidarietà è vitale per creare un sentimento di appartenenza.

Un'altra priorità per la prossima Commissione sarà la creazione di un'Europa dei cittadini, caratterizzata da maggiore libertà e sicurezza. Dobbiamo creare una comunità di diritti per i cittadini d'Europa. Il diritto di muoversi liberamente in un'Europa senza frontiere, ma con la certezza della sicurezza e della giustizia, è favorito dalle nostre politiche comuni in materia di asilo e immigrazione e dalla cooperazione a livello di polizia e apparato giudiziario. La tragedia di Madrid del marzo scorso ha spinto l'Unione ad accelerare e rafforzare le iniziative per l'applicazione di meccanismi intesi a migliorare la cooperazione nella lotta al terrorismo e noi dobbiamo proseguire su questa strada a ogni costo. Altre minacce la cui portata è oramai globale vanno affrontate a livello di Ue, siano esse ambientali o legate alla sicurezza alimentare o alla salute pubblica.

Da ultimo, ma non meno importante, l'Unione deve far sentire la sua presenza sulla scena internazionale. In politica estera - ne abbiamo avuto riprova con le differenti reazioni degli stati membri all'invasione dell'Iraq - è diventato cruciale per la Ue affermare la propria identità sul teatro mondiale e trasmettere un messaggio chiaro e

## Un progetto per l'Europa

coerente. La decisione di nominare un ministro degli Esteri europeo va dunque nella giusta direzione. Il rafforzamento della nostra politica estera significa anche lavorare per uno sviluppo del pianeta stabile e sostenibile, in altre parole lavorare a uno sviluppo e una governance globali. Per raggiungere questo obiettivo, occorre elaborare una politica di sviluppo autenticamente comune e avere un unico rappresentante in organizzazioni internazionali come l'Fmi e la Banca Mondiale.

**Le ultime elezioni europee sono state contrassegnate da un livello record di astensioni, a dimostrazione di un crescente distacco dei cittadini dalle tematiche europee. La percentuale dei votanti è stata particolarmente deludente nei nuovi stati membri. In che modo le istituzioni europee dovrebbero dirigere i propri sforzi per incoraggiare una maggiore partecipazione dei cittadini? Crede che la Costituzione europea abbia raggiunto l'obiettivo di rendere il sistema europeo più aperto e affidabile, vale a dire più vicino alla gente?**

Avere un nuovo Parlamento europeo è una buona notizia, ma se si pensa che è stato eletto da meno del 50 per cento degli elettori (e in alcuni paesi da meno del 20 per cento), ci si deve chiedere quali sono le ragioni di un tale disinteresse.

Credo che il problema maggiore sia il gap tra le aspettative della gente e ciò che le viene offerto. L'Europa non riesce a conseguire dei risultati. La gente chiede occupazione e crescita, ma ciò che riceve sono limitazioni, burocrazia e stagnazione, come è dimostrato dai ritardi nei confronti degli obiettivi della Strategia di Lisbona, il cui obiettivo è trasformare l'Europa nell'economia più competitiva al mondo entro il 2010. La gente chiede una politica estera comune e ottiene una profonda spaccatura sull'Iraq. Vuole un vero dibattito politico sulle grandi sfide per l'Europa. Quello che riceve è una macchina istituzionale ottima, con un Parlamento eletto direttamente dai cittadini, una Commissione dotata di autentico potere d'iniziativa, un organismo trasparente che accoglie ONG e giornalisti a braccia aperte: ma è priva di vita. Per questo abbiamo creato un genuino dibattito politico in Europa, un luogo dove è possibile scambiarsi le idee, dove uomini e donne di fama affrontano apertamente le sfide politiche.

L'Europa, inoltre, manca di un "progetto". Ha lavorato bene quando aveva un progetto di mercato unico, o l'euro, l'allargamento, la Costituzione. Oggi ha bisogno di una chiara direzione. Ecco perché dobbiamo definire le priorità, i grandi obiettivi dell'Unione. In questo contesto, l'adozione della Costituzione è una buona cosa pur con le sue imperfezioni. Perché aiuta a

**LA VOCE DEI COMMISSARI UE**

rafforzare nei cittadini il senso di appartenenza all'Europa, un sentimento che potremmo considerare alquanto carente se ci fermassimo ai risultati delle ultime elezioni europee. Essa prospetta indubbi progressi istituzionali, come il consolidamento del ruolo del Parlamento europeo che in futuro godrà di poteri codecisionali insieme al Consiglio dei Ministri, l'estensione del voto di maggioranza qualificata, con l'eccezione/delusione del mantenimento dell'unanimità su questioni fiscali e sociali, e la nomina di un ministro degli Esteri europeo.

**Negli ultimi tempi l'Europa ha rivelato tutta la sua debolezza sulla scena internazionale, soprattutto**

**per la mancanza di una politica estera comune. Crede che i nuovi strumenti offerti dalla Costituzione europea consentiranno all'Europa di uscire da questa situazione di crisi?**

Il ruolo dell'Europa nel mondo è di cruciale importanza. Il commercio è una delle poche aeree in cui l'Europa è realmente integrata. È un'area nella quale parliamo con una sola voce ed esercitiamo un peso effettivo sulla scena internazionale. Penso in particolare al ruolo che un'Europa unita svolge presso la World Trade Organisation. Quello che ora dobbiamo fare è comportarci allo stesso modo in materia di difesa e politica estera. La nomina di un ministro degli Esteri mi sembra un'ottima soluzione in tal senso.

ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLA  
COMUNICAZIONE PUBBLICA E ISTITUZIONALE

BolognaFiere

**COMPA**

**SALONE EUROPEO DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA  
DEI SERVIZI AL CITTADINO E ALLE IMPRESE**

La Comunicazione Pubblica guarda all'Europa

**3-4-5 NOVEMBRE 2004  
BOLOGNA**

Promosso da:  
Associazione Italiana della  
Comunicazione Pubblica e Istituzionale  
Via A. da Recanate 1 - 20124 Milano  
Tel. e Fax: 02.67100712  
info@compubblica.it  
www.compubblica.it

Segreteria Organizzativa  
Conference Service S.r.l.  
Via de' Buttieri, 5/A  
40125 Bologna  
Tel. 051.4298311  
Fax 051.4298312  
info@compa.it

**www.compa.it**

IL CONSIGLIO D'EUROPA/CPLRE

## Immigrazione e grande povertà

di Luisa Laurelli

*Presidente della Commissione Plenaria del Congresso  
dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, Consigliere comunale di Roma*

Dal 25 al 27 maggio scorso si è tenuta a Strasburgo l'XI Sessione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE), nel corso della quale si è proceduto al rinnovo delle cariche per i prossimi due anni.

Negli ultimi due anni ho collaborato, in qualità di Presidente, ai lavori della Commissione Coesione Sociale del CPLRE, seguendo con attenzione tutte le attività rivolte all'immigrazione, alle popolazioni rom, alla pari opportunità e alla sicurezza.

L'allargamento a 25 Paesi dell'Unione Europea evidenzia ancor di più l'esigenza e l'urgenza di affrontare le dinamiche che ruotano intorno alle problematiche sociali sotto un profilo decisamente pragmatico e che impongono la necessità, divenuta ormai improcrastinabile, di avviare un confronto tra Paesi per la costruzione di progetti mirati all'integrazione e alla tolleranza delle popolazioni autoctone che si trovano a fare i conti con il fenomeno dell'immigrazione.

Nel corso dell'incontro, i rappresen-

tanti dei vari Paesi si sono trovati concordi nell'affermare che i problemi derivanti dalla lotta alla grande povertà nelle città e quelli riferiti all'immigrazione devono essere considerati collettivi e da qui la richiesta al Consiglio d'Europa di mettere a disposizione risorse finanziarie a sostegno degli enti locali che si trovano più direttamente in prima linea e che si limitano spesso ad attuare provvedimenti di emergenza, talvolta a scapito di politiche a più lunga scadenza, perchè molto spesso i rispettivi Governi non destinano risorse economiche sufficienti per altri tipi di interventi.

Le necessità più impellenti riguardano lo sviluppo delle attività del "terzo settore" e quella di rivolgere un'attenzione particolare alla questione dell'abitazione, per prendere misure concrete che impediscano gravi fenomeni di espulsione. Quali le strategie da seguire?

Anzitutto occorrerà prestare particolare attenzione all'occupazione, all'abitazione, alla formazione all'educazio-

ne, alla cultura, all'assistenza sociale e medica per le persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di esclusione sociale o di grande povertà e delle loro famiglie.

Un ruolo importante in tal senso potrà essere svolto dalle organizzazioni nazionali e internazionali del settore associativo (associazioni del volontariato e ONG) che dovranno essere incoraggiate a proseguire la loro attività presso le collettività.

Agli enti locali e regionali spetta il compito di realizzare sportelli unici per semplificare le pratiche amministrative, stipulare convenzioni con le imprese erogatrici di elettricità ed acqua, affinché non venga interrotta la fornitura di queste risorse vitali per le situazioni di estrema miseria.

Infine dovrebbero favorire l'assistenza domiciliare per gli anziani soli con reddito minimo, incoraggiare le azioni educative a favore dei bambini di famiglie in situazione di grande povertà per prevenire la violenza, l'alcoolismo, la delinquenza, ecc. Formare i volontari per meglio intervenire nella lotta all'analfabetismo, sviluppare azioni educative che garantiscano la parità dei sessi fin dalla più tenera età.

Parlando di immigrazione, constatata la crescente diversità delle nazionalità delle persone che risiedono nelle città europee è evidente che i flussi migratori sono destinati ad aumentare.

L'istituzione di un'Agenzia o Osservatorio europeo delle migrazioni, incari-

cato di raccogliere e di centralizzare dei dati quantificati e controllati nel tempo, costituirebbe un valido strumento per definire le politiche in materia di migrazione e di interazione, che potrà operare al meglio se accompagnato dal consolidamento di una piattaforma politica che porti ad un maggior coordinamento e ad un rafforzamento della solidarietà tra i paesi d'origine, quelli di transito e quelli di accoglienza degli immigrati.

Ispirandosi alla Dichiarazione finale di Stoccarda (settembre 2003) l'integrazione delle persone immigrate diviene una questione cui accordare alta priorità politica, che per essere attuata ha bisogno del coinvolgimento degli attori a livello locale in un autentico "patto per l'integrazione". Occorre tener presente che questo "patto" potrà essere attuato grazie ad un'intensa opera di comunicazione, attraverso la realizzazione di incontri a livello locale, all'istituzione di strutture consultive locali o di commissioni per l'integrazione, a prescindere dal riconoscimento del diritto di voto a livello locale per tutti i residenti stranieri.

Per raggiungere quest'obiettivo occorrerà affrontare vie diverse a diversi livelli.

A livello europeo sarà fondamentale una stretta cooperazione tra Consiglio d'Europa e Unione Europea, per ottenere il rispetto dei diritti dell'uomo in tutti gli stati membri, predisporre norme comuni per gli immigrati poten-



## IL CONSIGLIO D'EUROPA/CPLRE

ziali ma anche per i rifugiati, istituire programmi di sostegno da parte della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, per migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati nelle città e nelle regioni degli stati membri. A livello nazionale sono diversi gli interventi, primo fra tutti il sostegno finanziario e le risorse umane per gli enti territoriali che devono integrare nuovi immigrati. Inoltre occorrerà facilitare l'acquisizione della cittadinanza e rendere possibili i casi di cittadinanza plurima, sostenere la formazione scolastica e professionale rivolta all'inserimento professionale, accordare il diritto di voto alle elezioni comunali, nel quadro delle costituzioni nazionali, a tutti coloro che vivono da un certo periodo di tempo sul territorio di un comune.

A livello degli enti territoriali, l'integrazione e la partecipazione sarà un successo unicamente se verrà compresa come un compito essenziale della politica comunale. Si renderanno pertanto necessari interventi tesi all'informazione, sia nei confronti della popolazione che da tempo vive nelle città, sia nei confronti dei nuovi arrivati; la predisposizione di corsi di lingua in tutti i quartieri, l'accesso ad abitazioni ad affitto moderato in tutti i quartieri per evitare la creazione di ghetti, la predisposizione di programmi di formazione per i dipendenti.

A Roma, in particolare, dall'inizio dell'anno un piccolo segnale di integrazione è stato dato dal Consiglio Comunale, che ha approvato due delibere; la prima codifica il diritto di partecipazione alla vita politica e ai processi democratici attraverso la presenza in Consiglio Comunale e nei Consigli Municipali dei rappresentanti extracomunitari dei diversi continenti, denominati consiglieri aggiunti, mentre l'altra si riferisce all'adozione del primo Piano Regolatore Sociale. Esso è un nuovo strumento di programmazione che consentirà l'uscita dei servizi sociali da logiche assistenziali ed emergenziali che, studiando i bisogni sociali territorio per territorio, consentirà una migliore gestione dei servizi con l'obiettivo di restituire dignità e autonomia alle persone con un accompagnamento temporaneo da parte dei servizi sociali, in modo da metterle in condizioni di superare quelle barriere che molto spesso sono di ostacolo all'inserimento sociale e di camminare con le proprie gambe.

Da quanto detto sin qui è più che mai evidente che la partita da giocare non è facile e neanche di breve attuazione. Tuttavia dei piccoli passi preparatori sono stati posti in essere e uno di questi è l'impegno per avviare una politica fatta di confronto e proposte concrete su cui lavorare, senza le quali nulla di tutto ciò potrà essere realizzato.

## IL CONSIGLIO D'EUROPA/CPLRE

## Balcani e integrazione europea

Nostra intervista ad **Antonella Valmorbida**

*Direttrice dell'Associazione delle Agenzie per la Democrazia Locale (ALDA)*

### **Può darci una definizione sintetica di Agenzia per la Democrazia Locale (ADL) e di ALDA?**

Le ADL sono dei luoghi di incontro e di cooperazione decentrata dove soggetti, enti locali, società civile e persone si ritrovano e si incontrano creando sinergie in alcuni luoghi particolari, critici dei Balcani (per il momento). L'ALDA è una realtà di coordinamento delle ADL esterna al Consiglio d'Europa. La rete è molto leggera, ogni ADL ha forte autonomia, nulla è gerarchico o burocratizzato. L'ALDA cerca di rendere questa galassia un sistema organizzato.

### **Cos'è cambiato nel sistema delle ADL con l'istituzione dell'ALDA?**

È cambiato tutto: prima le ADL avevano vagamente come punto di riferimento il Congresso dei Poteri Locali e Regionali presso il Consiglio d'Europa, il cui ruolo di supporto alle ADL era esterno e molto limitato. Con l'Associazione abbiamo creato un'identità del progetto. Ora siamo legati al Consiglio

d'Europa, ma non ne facciamo direttamente parte. Le ADL si sono rafforzate, sono cresciute in termini qualitativi e quantitativi; ci sono strumenti decisionale che prima non esistevano. Prima le ADL erano coordinate da un comitato di pilotaggio dove sedevano solo membri interni al Consiglio d'Europa, ora vi è un direttivo composito.

### **Quante persone lavorano, nei vari ruoli, per i progetti delle ADL e dell'ALDA?**

Tra le quaranta e le cinquanta persone.

### **Tra queste, quante sono locali e quante italiane?**

Gli italiani, effettivamente più numerosi rispetto agli altri paesi europei, sono circa una decina (di cui tre sono delegati ufficiali di tre ADL). Gli altri sette delegati sono tutti locali. In totale i "balcanici" sono più della metà dei dipendenti.

### **Quale tipo di prospettive ci sono per i progetti futuri delle ADL (Geor-**

## IL CONSIGLIO D'EUROPA/CPLRE

gia, Mostar)? Il progetto delle ADL si può ancora considerare un progetto in espansione? Alcune ADL, magari per situazioni oggettive come a Maribor (Slovenia) o problemi vari come a Tuzla (Bosnia Erzegovina), hanno terminato la loro attività. Qual è la situazione attuale delle ADL?

Le ADL sono delle strutture che vivono al di là degli aspetti burocratici, hanno bisogno di numerose componenti. Per avere un'ADL occorre un insieme che funzioni: un buon partenariato, un buon delegato, un interesse politico sul soggetto, buone idee. L'estinzione di una ADL è dettata dal venir meno di una serie di condizioni. Il progetto è comunque in espansione, la concezione delle ADL non è perpetua, ma in continuo aggiornamento. L'anno scorso abbiamo chiuso un versante di dieci anni, che era quello del conflitto, e abbiamo definito nuovi obiettivi. Le ADL stanno diventando degli strumenti per l'integrazione europea della zona balcanica, quindi non abbiamo ancora terminato il nostro lavoro.

**Per quanto riguarda i finanziamenti, qual è l'incidenza dei partners? Esiste una quota di associazione pagata da ogni ente locale oppure vi sono finanziamenti legati ai progetti specifici?**

Noi abbiamo prodotto quest'anno un bilancio consolidato. Il progetto ADL viene finanziato attraverso fondi che

sono incanalati dall'Associazione, contributi volontari ecc. Inoltre le singole ADL ottengono finanziamenti attraverso una loro propria raccolta di fondi: circa la metà dei fondi è raccolta dall'ALDA, il resto dalle singole ADL. Noi, come ALDA, abbiamo quest'anno un bilancio di circa un milione e duecentomila euro, le ADL, come bilancio consolidato, ne hanno il doppio.

**Qual è l'incidenza delle spese di gestione?**

Circa il 10 %

**Come funziona nello specifico il sistema di quote versate dai partners?**

Ogni ADL è regolata diversamente; vi è però una quota proporzionale alla popolazione e versata dai diversi enti locali.

**Ci sono caratteristiche specifiche delle ADL bosniache (Prijeedor, Zavidovici)?**

Le ADL della Bosnia hanno la caratteristica di essere praticamente del tutto "italiane". Hanno partenariati molto vasti e vedono la costituzione di due associazioni italiane di supporto all'ADL. Sono due ADL piuttosto particolari, anche se non esistono in generale delle ADL tipo.

**Per quanto riguarda le dinamiche politiche, può parlarci del rapporto con le municipalità in cui si insedia-**

## Balcani e integrazione europea

**no le ADL? Come si rapportano le ADL con il potere politico locale?**

Spesso la situazione è un po' ambigua. Con le amministrazioni i rapporti sono spesso altalenanti. Il delegato deve riuscire a rimanere indipendente; ci si trova in una situazione in cui gli interessi e i poteri sono molteplici, c'è il problema della ricostruzione, una forte disoccupazione, non ci si ferma ai soli problemi etnici.

**Come si pongono l'ALDA e le singole ADL rispetto al concetto di sviluppo locale e ai processi di privatizzazione in corso nei Balcani?**

Essendo sul territorio da oltre dieci anni, abbiamo vissuto i processi di privatizzazione e ci siamo posti in termini molto attenti: al momento di una privatizzazione organizzavamo dibattiti informativi per la popolazione. Sullo sviluppo locale stiamo lavorando molto, ovviamente a seconda dei diversi contesti.

**Esistono contatti con gli investitori privati, anche italiani, che stanno agendo nei Balcani?**

Ci siamo proposti come supporto, assicurando una conoscenza delle dinamiche locali. Molto spesso il mondo economico è autoreferenziale e non interloquisce con soggetti come noi. Frequentemente gli attori privati si limitano a contatti formali senza otte-

nere risultati significativi.

**Cosa pensa dell'iniziativa dell'indizione di simboliche elezioni europee a Prijeedor?**

Una splendida iniziativa che stiamo cercando di diffondere anche presso il Consiglio d'Europa. L'importante è la reale partecipazione della popolazione di Prijeedor.

**Quali sono i contatti con il mondo delle università da parte delle ADL? Che ruolo ha il comitato scientifico?**

Il comitato scientifico non ha funzionato. Con le università ci sono rapporti costanti, in particolare con l'Università di Brescia e le università venete in generale. Sono state svolte numerosissime tesi di laurea sulle ADL.

**Quali sono le prospettive per l'apertura dell'ADL a Mostar?**

Stiamo preparando il terreno senza inseguire gli eventi come la riapertura del ponte vecchio. Mostar è un contesto difficile. Pensiamo di aprire l'ADL nel corso di settembre.

**Ha qualcosa da aggiungere?**

Sì, l'ALDA sta vivendo una evoluzione poiché inizia a realizzare progetti non solo esclusivamente con le ADL. Stiamo lavorando in particolare sulle tematiche inerenti il rapporto tra enti locali e costituzione europea. (Progetto EU-MAYORS).

## STUDI E RICERCHE

## Le pensioni dei lavoratori transfrontalieri

di Angelo Marinelli

*Dipartimento Democrazia Economica, Fisco e Previdenza CISL Nazionale*

### *Il difficile cammino verso la costruzione di una pensione "europea"*

A fronte dell'accelerazione che il processo normativo dell'Unione europea ha subito negli ultimi anni, l'azione comunitaria in materia di tutela previdenziale dei lavoratori migranti sconta un palese ritardo.

Ciò è, senza dubbio, dovuto alle difficoltà insite nel processo decisionale comunitario che conserva le politiche sociali nella sfera di attribuzione esclusiva dei singoli Stati membri.

La costruzione dello spazio sociale europeo, in materia previdenziale, si è, pertanto, realizzata principalmente mediante un intervento normativo indiretto, "derivato" dalle politiche di sostegno delle libertà e dei diritti fondamentali della Comunità.

Coerentemente con questo principio, nell'ormai lontano 1971, il Consiglio ha adottato il Regolamento (CEE) n° 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori

subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità.

Tuttavia, negli ultimi anni, anche a seguito delle grandi trasformazioni sociali ed economiche, il combinato disposto fra l'aumentata aspettativa di vita media della popolazione e la maggior flessibilità dei rapporti di lavoro ha spinto quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea a riformare i propri sistemi previdenziali, riducendo il peso dell'intervento pubblico, mediante una parziale, quanto incisiva, privatizzazione dei sistemi pensionistici, realizzata con forme e modalità differenti, secondo le caratteristiche proprie di ciascun Paese.

Ma soltanto nel 1997, con la presentazione da parte della Commissione del "Libro verde", si è assistito ad un primo segnale concreto della volontà delle autorità comunitarie ad affrontare, in termini complessivi, le problematiche della previdenza complementare.

Il libro verde ha individuato tre assi di sviluppo dell'azione di intervento comunitario:

- la regolamentazione prudenziale dei fondi pensionistici;
- il coordinamento dei regimi fiscali degli stati membri nel campo delle pensioni complementari e dell'assicurazione vita;
- la rimozione degli ostacoli alla mobilità professionale dei lavoratori transfrontalieri all'interno dell'Unione

A fronte di questi sviluppi anche il Consiglio ha preso atto che *"la protezione sociale dei lavoratori è [sempre più] garantita da regimi legali di sicurezza sociale integrati da regimi complementari"*.

Il dibattito che ne è scaturito ha portato alla formulazione di una relazione programmatica della Commissione, ripresa dalla comunicazione approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 13 aprile 2000, contenente le linee guida che devono orientare il percorso verso *"un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi"*.

Questo faticoso processo di coordinamento ha portato all'emanazione della direttiva 98/49/CE, relativa alla *"salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea"* e della più recente direttiva 2003/41/CE, relativa *"alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali"*.

Questi provvedimenti, tuttavia, forniscono risposte soltanto parziali alle esi-

genze di mobilità del lavoro transfrontaliero all'interno della Comunità.

La riduzione progressiva dei tassi di sostituzione offerti dai sistemi di primo pilastro rende, infatti, sempre più necessaria la garanzia di una piena portabilità delle posizioni previdenziali maturate nei regimi complementari ed integrativi dei paesi di origine o provenienza, ai fini del diritto ad un trattamento pensionistico *"adeguato alle...esigenze di vita [dei lavoratori transfrontalieri] in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria"*.

Infatti, l'effettività della tutela previdenziale specifica offerta dal regolamento 1408 del 1971, è destinata gradualmente a ridursi per effetto delle numerose riforme previdenziali che, nei diversi Stati membri della Comunità, hanno ridimensionato il peso del sistema previdenziale di base, a favore dei sistemi di secondo e terzo pilastro.

Per quanto riguarda il primo pilastro, l'esigenza di garantire ai lavoratori transfrontalieri un'adeguata tutela previdenziale trova una risposta articolata, sia a livello internazionale che comunitario.

A livello comunitario l'affiliazione transfrontaliera dei diritti pensionistici si realizza attraverso un apparato normativo complesso, basato sui regolamenti dell'Unione Europea in materia di sicurezza sociale che si fondano sui principi della parità di trattamento e

## La sentenza “Gottardo”

L'efficacia del principio di totalizzazione dei periodi contributivi è rafforzato, all'interno dell'Unione Europea, dal principio di “parità di trattamento”, in virtù del quale ciascuno Stato membro è obbligato ad applicare la tutela previdenziale prevista per i lavoratori cittadini di quel Paese anche ai lavoratori degli altri Stati membri.

Tale principio, ai sensi dell'articolo 39 del Trattato, è stato anche al centro di una importante vicenda italiana risolta da una sentenza della Corte di Giustizia europea (cosiddetta “sentenza Gottardo”).

Elide Gottardo che, nel corso della sua vita, ha svolto attività lavorativa in Svizzera, Francia ed Italia, aveva perso la cittadinanza italiana a seguito del suo matrimonio con un cittadino francese, acquisendo la nazionalità di quel Paese.

Dato che i periodi contributivi italiani e francesi, messi insieme, non erano sufficienti ai fini del perfezionamento del requisito pensionistico di vecchiaia, la Gottardo aveva chiesto all'INPS di poter ricongiungere anche i periodi contributivi maturati in Svizzera.

L'INPS aveva però rifiutato però la totalizzazione, eccependo che la nuova nazionalità acquisita da Elide Gottardo, non rilevava ai fini dell'applicazione della convenzione italo - svizzera del 14 dicembre 1962, applicabile ai soli cittadini dei due Paesi (Italia e Svizzera).

La Corte di Giustizia (sentenza del 15 gennaio 2002) ha riacquisito la posizione dell'INPS, ritenendola una discriminazione operata sul solo fondamento della cittadinanza e rilevando che quando uno Stato membro (in questo caso l'Italia) concluda con un Paese terzo (in questo caso la Svizzera) una convenzione bilaterale sulla previdenza sociale, il principio fondamentale della parità di trattamento impone a tale Stato membro di concedere ai cittadini di un altro Stato membro (in questo caso la Francia) gli stessi vantaggi di cui godono i suoi stessi cittadini in virtù di detta convenzione.

*“Gli enti previdenziali competenti di un primo Stato membro sono tenuti, conformemente agli obblighi comunitari loro incombenti in virtù dell'articolo 39 del Trattato CE, a prendere in considerazione, ai fini dell'acquisizione del diritto a prestazioni di vecchiaia, i periodi contributivi maturati in un paese terzo da un cittadino di un secondo Stato membro quando, a parità di situazioni contributive, i detti enti, in applicazione di una convenzione internazionale bilaterale conclusa tra il primo Stato membro e il paese terzo, computano i periodi di tale natura maturati dai loro stessi cittadini”.*

Questa sentenza, tuttavia, lascia ancora irrisolti alcuni problemi relativi al perfezionamento di requisiti di pensionamento diversi da quelli previsti per le prestazioni di vecchiaia anche se apre la strada ad un maggiore coordinamento della legislazione previdenziale degli Stati membri della Comunità.

della cumulabilità dei periodi contributivi previdenziali.

Tuttavia la disomogeneità dei diversi sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, soprattutto per quanto concerne la disciplina dei criteri di accesso alle prestazioni previdenziali (invalidità, superstiti, pensioni di anzianità, ecc.) rendono difficile l'applicazione completa della “portabilità” di alcune prestazioni connesse all'esercizio di taluni diritti riconosciuti nei diversi regimi (es.: prepensionamento, previdenza complementare, pensionamento anticipato);

A livello internazionale la totalizzazione delle carriere lavorative e previdenziali è affidata ad un regime di convenzioni bilaterali abbastanza sviluppato anche se restano scoperti ancora numerosi Paesi nel mondo.

In alcuni casi, l'efficacia di tali accordi bilaterali è rafforzata dalle cosiddette “clausole aperte” (es. Argentina), in virtù delle quali i contributi previdenziali italiani e quelli del Paese contraente sono cumulabili con quelli di qualunque altro paese terzo che abbia, a sua volta, concluso accordi con l'Italia o con il Paese contraente.

Altre volte, invece, non è possibile realizzare la cumulabilità totale fra i periodi contributivi maturati in diversi Paesi extracomunitari, a motivo del fatto che le convenzioni sono stipulate bilateralmente solo fra alcuni di questi e non fra tutti i paesi contraenti.

Al di fuori del contesto comunitario,

L'Italia ha stipulato convenzioni con: Argentina, Australia, Brasile, Canada, Isole di Capo Verde, Jersey ed isole del canale, Isola di Man, Croazia, Slovenia, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Repubblica Federale di Jugoslavia, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino, Stati Uniti d'America, Svizzera, Tunisia, Uruguay, Venezuela.

Il principio della totalizzazione consente, quindi, al lavoratore che abbia prestato la propria attività lavorativa, in maniera discontinua anche per lunghi periodi di tempo in diversi Paesi, di ricongiungere, in modo non oneroso, i contributi maturati al fine di poter esercitare i propri diritti pensionistici nel paese dove attualmente risiede.

Questo principio permette anche di ridurre l'ostacolo della franchigia contributiva, presente in numerosi sistemi previdenziali dei paesi dell'Unione Europea o extra comunitari, ai fini dell'accesso alle prestazioni pensionistiche di vecchiaia o di anzianità.

In effetti, se non vi fosse la totalizzazione, il lavoratore che avesse maturato diversi periodi contributivi in differenti Paesi, non sufficienti, da soli, a consentire il diritto al pensionamento in alcuno dei Paesi medesimi nei quali fosse richiesta un'anzianità contributiva minima, potrebbe essere esposto al rischio di non percepire alcuna pensione.

La totalizzazione, sia ai fini del diritto

## STUDI E RICERCHE

che del calcolo della pensione, permette di eliminare tale inconveniente a condizione che il soggetto abbia maturato un periodo minimo di contribuzione in uno Stato membro dell'Unione o in un Paese convenzionato che, per i regolamenti comunitari, è fissato in 52 settimane.

I contributi versati nei diversi Paesi dell'U.E. o negli Stati convenzionati con l'Italia, sono utili ai fini della determinazione del trattamento pensionistico totale che viene liquidato in regime di pro - rata.

L'importo erogato da ciascuno Stato si calcola, pertanto, sulla base del rapporto fra l'ammontare dei contributi versati in quel Paese, rispetto a quelli complessivamente raggiunti attraverso la totalizzazione.

Al momento del pensionamento, pertanto, ciascuno Stato nel quale il lavoratore abbia maturato periodi contributivi previdenziali sufficienti calcola, pertanto, l'ammontare del trattamento previdenziale spettante, considerando anche i periodi di lavoro svolti all'estero e totalizzabili in base all'accordo bilaterale o al regolamento comunitario.

In Italia, dal 1° gennaio 1996, data di entrata in vigore della "legge Dini", chi ha effettuato versamenti di scarso rilievo, ha diritto ad un trattamento vantaggioso consistente in una cifra minima pari ad 1/40esimo del trattamento minimo in vigore nell'anno medesimo.

Quando il lavoratore matura il diritto

alla pensione in uno degli Stati membri i regolamenti comunitari ed alcune convenzioni internazionali (ma non tutte) prevedono il suo diritto ad ottenere, accanto al trattamento pensionistico derivante dall'applicazione del regime pensionistico autonomo di uno dei Paesi membri anche una quota di pensione calcolata con il metodo del "pro - rata" contributivo.

Alcune convenzioni internazionali consentivano, inoltre, il trasferimento dei contributi in Italia che potevano così essere fatti valere alla stregua dei contributi versati durante i periodi di lavoro prestati nel nostro Paese.

Questo particolare regime era applicato, ad esempio, fino allo scorso anno, alle posizioni contributive maturate dal lavoratore italiano in Svizzera ma a seguito degli accordi bilaterali tra la Comunità Europea e la Svizzera, quest'ultima ha aderito al regime comunitario della totalizzazione con prestazione pensionistica liquidata in regime pro - rata.

Di conseguenza è decaduta la possibilità di trasferire virtualmente i contributi presso il regime dell'Assicurazione Generale obbligatoria italiano.

Con il decreto legge 108/2002, convertito con modificazioni nella legge n.172 del 31 luglio 2002, il legislatore ha voluto tutelare i cittadini italiani che rientrano definitivamente in Italia in stato di disoccupazione consentendo il raggiungimento del diritto a pensione sulla base della anzianità contri-

## Le pensioni dei lavoratori transfrontalieri

butiva fatta valere anche in Svizzera e delle retribuzioni pensionabili italiane. La legge in questione, infatti, ha stabilito che "fino al 31 dicembre 2003, nei confronti dei cittadini italiani rientrati definitivamente in Italia in stato di disoccupazione che maturino, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera sulla libera circolazione delle persone, ratificato con legge 15 novembre 2000, n. 364, il diritto a

pensione anche con il computo dei periodi contributivi maturati in Svizzera, tale pensione è calcolata sulla retribuzione pensionabile italiana tenendo conto dell'anzianità contributiva maturata in Svizzera" (articolo 3, legge 172/2002). La richiesta di proroga, fino al 31/12/2007, del termine suddetto, avanzata al Ministro del Lavoro dai C.S.I., non è stata accordata.

**La previdenza complementare dei**

## La complessità della normativa fiscale

Va rilevata la grande difficoltà che ancora permane negli aspetti relativi al coordinamento fiscale del lavoro transfrontaliero, problema che costituisce talvolta un freno, tal altra un vincolo all'effettività del principio di parità di trattamento.

Infatti la disciplina fiscale alla quale sono soggetti i lavoratori transfrontalieri rinvia interamente alle convenzioni bilaterali firmate dagli Stati il compito di evitare la doppia imposizione sui redditi transnazionali, prevedendo, a seconda dei diversi accordi, l'imposizione del reddito da lavoro del lavoratore migrante nello Stato di residenza, nello Stato del luogo di lavoro, o pro - quota in entrambi.

La legge finanziaria italiana per il 2003 aveva stabilito che i redditi derivanti dal lavoro dipendente prestato in via continuativa o come oggetto esclusivo del rapporto, all'estero in zone di frontiera o in paesi limitrofi da lavoratori residenti nel territorio dello stato italiano, avrebbero concorso a formare il reddito complessivo per l'importo eccedente 8.000 euro. Tale norma è stata prorogata dalla legge finanziaria 350/2003 anche per l'anno 2004.

Tale disciplina non si applica ai lavoratori residenti in Italia che soggiornano all'estero per un periodo superiore a 183 giorni nell'arco dei dodici mesi, per i quali si applica uno specifico regime di tassazione che avrete sicuramente avuto modo di approfondire nella giornata di ieri nella parte dedicata alle politiche fiscali per i lavoratori transfrontalieri.

Queste disposizioni interessano i lavoratori dipendenti residenti in Italia e che si recano a lavorare, in via continuativa, in Francia, in Austria, nel Principato di Monaco, nella repubblica di San Marino o nello Stato di Città del Vaticano.

Si rammenta che per gli anni 2001 - 2002, tali redditi erano stati completamente esclusi dalla base imponibile.

## STUDI E RICERCHE

**lavoratori transfrontalieri**

Se per quanto riguarda la previdenza di base il legislatore comunitario ha potuto affrontare le resistenze dei singoli Stati membri mediante una regolazione minimale capace di cogliere gli aspetti comuni dello spazio europeo riferiti alla tutela previdenziale, in materia di previdenza complementare gli ostacoli rendono ancora problematica la definizione di una protezione sociale sufficiente in caso di spostamento del lavoratore all'interno della Comunità.

I tentativi di estendere l'ambito di efficacia della regolamentazione comunitaria sulla trasferibilità dei diritti previdenziali anche ai regimi pensionistici complementari ed integrativi si sono, infatti, più volte scontrati con le pronunce della Corte di Giustizia che ha dichiarato la non applicabilità del regolamento alle pensioni integrative anche nel caso in cui queste risultino essere di natura obbligatoria.

In effetti la strada del Metodo di Coordinamento Aperto scelto in materia di sicurezza sociale rende problematica la definizione di un quadro comune in materia di previdenza complementare che consenta l'affermazione della piena portabilità dei diritti previdenziali dei lavoratori transfrontalieri.

Questa questione si intreccia con la complessità di normative e sistemi disomogenei di primo e secondo pilastro presenti all'interno dell'Unione Europea.

I principali problemi aperti riguardano :

- la libertà di prestazione transfrontaliera dei servizi di gestione dei fondi pensione e degli investimenti, risolta solo in parte dalla direttiva dello scorso anno;
- le problematiche connesse all'armonizzazione dei regimi fiscali dei sistemi di previdenza complementare ed integrativa;
- la parità di trattamento fra uomini e donne.

La Direttiva 2003/417/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 giugno 2003, relativa "alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali" introduce alcune norme fondamentali in materia di attività transfrontaliera, consentendo alle imprese aventi sede nel territorio di uno Stato membro di promuovere enti pensionistici aziendali o professionali autorizzati in altri Stati membri.

Tuttavia la direttiva non si applica agli enti disciplinati dalla direttiva 83/2002, cioè ai servizi assicurativi oltre che a tutti quegli enti che gestiscono forme pensionistiche complementari basate sul principio tecnico - finanziario della ripartizione. Tale limitazione rende scarsamente esigibile la piena portabilità dei diritti previdenziali all'interno della Comunità dove la complessità del quadro normativo relativo ai sistemi di previdenza complementare propone una straordi-

## Le pensioni dei lavoratori transfrontalieri

naria varietà di regimi e situazioni diverse.

Pensiamo al caso francese (ma il discorso è analogo, sia pure con qualche attenuazione, per Finlandia, Irlanda, Grecia e Portogallo) dove i sistemi di previdenza complementare si basano prevalentemente o parzialmente su schemi operanti secondo il principio della ripartizione e ai quali, quindi, non si applica la Direttiva 2003/41/CE destinata agli enti previdenziali complementari operanti in regime di capitalizzazione.

La portata della disciplina contenuta nella direttiva 2003/41, per quanto concerne l'attività transfrontaliera è, inoltre, attenuata da numerose eccezioni connesse agli obiettivi in materia di sicurezza sociale e ai sistemi di garanzia finanziaria o di rendimento fissati dalla legislazione nazionale dei singoli Stati membri.

E' il caso, ad esempio, nel quale l'organizzazione dei sistemi pensionistici prevede forme di adesione obbligatoria agli schemi di previdenza complementare o integrativa.

La Corte di Giustizia ha più volte respinto, in passato, i ricorsi di imprese appartenenti a Stati membri che rifiutavano l'adesione obbligatoria a forme di previdenza complementare ed il versamento del relativo contributo sulla base di una supposta violazione del principio di libera concorrenza. Due imprese olandesi, in particolare, avevano sostenuto che l'obbligatorietà

di adesione alle forme pensionistiche complementari comportasse una violazione dei principi comunitari non ammessa nel caso in cui le aziende stesse proponessero, in alternativa, schemi di assicurazione aziendali o individuali destinati a raggiungere gli stessi obiettivi di protezione sociale a favore dei lavoratori interessati. La Corte ha rigettato il ricorso di tali imprese, sostenendo che la violazione del principio di libera concorrenza non sussiste quando l'obbligatorietà di adesione ad uno schema pensionistico complementare è correlata alla garanzia di un determinato risultato o alla necessità di salvaguardare l'equilibrio finanziario sul quale si basa lo schema pensionistico ai fini della realizzazione degli obiettivi di protezione sociale fissati dal sistema pensionistico di appartenenza.

Altre limitazioni alla liberalizzazione degli investimenti dei fondi pensione, all'interno della Comunità, derivano dall'obbligo, presente in alcuni Stati membri di investire nel mercato domestico, ovvero in una quota consistente di titoli del debito pubblico.

Tali vincoli possono ridurre il potenziale di crescita del mercato europeo dei capitali e generare un effetto di spiazzamento sui mercati finanziari, limitando la diffusione del capitale di rischio oltre che generare evidenti disparità nel caso di attività transfrontaliera dei fondi pensione.

Tuttavia tali limitazioni al principio di

**STUDI E RICERCHE**

concorrenza sono spesso giustificate dal raggiungimento di obiettivi di politica sociale come quando, ad esempio, tali limitazioni agli investimenti sono stabiliti al fine di assicurare determinate prestazioni ad un dato rendimento garantito dallo Stato o ottenuto mediante il concorso delle autorità pubbliche.

In ogni caso la direttiva prevede anche il divieto degli Stati membri di limitare il diritto degli enti pensionistici di avvalersi di prestatori di servizi amministrativi di gestione finanziaria e di custodia, aventi sede in altri Stati membri, attuando una completa liberalizzazione nel mercato dei servizi destinati ai fondi pensione.

Il problema della definizione di un regime fiscale coordinato ed armonizzato a livello comunitario per promuovere lo sviluppo della previdenza complementare e la piena affiliazione dei diritti dei lavoratori transfrontalieri è stato compiutamente affrontato nel libro verde del 1997. Il documento sottolinea, infatti, tra l'altro, l'effetto distorsivo provocato da regole fiscali eterogenee, tali da rendere spesso svantaggiose le contribuzioni a fondi pensioni stabiliti in diversi stati membri.

In aggiunta alle problematiche evidenziate dal libro verde, che per ragioni di tempo non abbiamo qui modo di affrontare, va segnalato l'obbligo della legislazione fiscale nazionale di rispettare il principio della non discriminazione che rischia di essere violato nei

casi in cui l'attività transfrontaliera avvenga all'interno di Stati membri che applicano differenti regimi di tassazione sulla contribuzione, sui rendimenti ottenuti dalle forme pensionistiche complementari e sulle prestazioni finali erogate in forma di capitale o di rendita.

A questo riguardo la Commissione ha più volte auspicato, da parte dei Paesi membri, l'adozione dello schema E-E-T (esenzione dei contributi versati ai fondi pensione, esenzione dei rendimenti ottenuti nella fase di accumulazione e tassazione delle prestazioni finali).

L'applicazione di schemi di imposizione differenziati alle diverse fasi del ciclo operativo del fondo pensione può provocare, infatti, problemi di doppia tassazione o di elusione impositiva durante il passaggio transfrontaliero da un Paese membro all'altro (vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale del 19/04/2001).

In Italia, ad esempio, lo schema impositivo applicato ai sistemi di previdenza complementare ed individuale esonera la contribuzione versata alle forme pensionistiche (entro certi limiti di deducibilità in rapporto al reddito complessivo e alla contribuzione versata); tassa i rendimenti ottenuti dalle medesime forme pensionistiche durante la fase di accumulazione (l'attivo netto è soggetto all'imposta sostitutiva

**Le pensioni dei lavoratori transfrontalieri**

nella misura di un'aliquota pari all'undici per cento, più favorevole di quella ordinaria che colpisce le plusvalenze finanziarie); tassa parzialmente le prestazioni finali (per l'ammontare dei contributi dedotti), privilegiando le erogazioni in forma di rendita e le prestazioni in forma di capitale non superiori al 33% del montante accumulato).

Infine, la questione del coordinamento delle norme fiscali dei regimi di previdenza complementare dei vari Stati membri della Comunità si intreccia con il tema della parità di trattamento dei lavoratori migranti e con il divieto di qualunque discriminazione basata sulla differente nazionalità.

Infatti, con numerose sentenze (es. il caso "Wielockx") la Corte di Giustizia ha ritenuto discriminatorio il fatto che uno Stato membro non consentisse ad un lavoratore di dedurre dal suo reddito imponibile prodotto nel medesimo Stato - per il fatto di avere la residenza in un altro Stato della Comunità - la contribuzione versata ad una forma di previdenza integrativa.

Con l'intervento comunitario la Commissione ha, finora, inteso contrastare le discriminazioni relative alle differenti condizioni contributive e di accesso alle prestazioni basate sulla differenza "di genere".

Le uniche eccezioni consentite sono relative all'applicazione di criteri attuariali distinti fra maschi e femmine (per i regimi che adottano lo schema tecnico - finanziario della "capitalizzazione") ai fini del calcolo delle prestazioni in considerazione della diversità dei rischi biometrici derivanti dalle differenti aspettative di vita media al pensionamento.

Tuttavia, allo stato attuale, la Commissione è impegnata in una proposta di direttiva tesa a superare questa eccezione nei servizi bancari o assicurativi. Occorrerà attentamente valutare l'impatto di tale previsione sull'attività degli enti aziendali o professionali previdenziali che si servono, in misura prevalente, delle Compagnie assicuratrici per la costituzione delle riserve tecniche adeguate a far fronte agli impegni previdenziali assunti.

## STUDI E RICERCHE

## Pagamento dell'energia in euro?

di Domenico Moro

*Segretario della Federazione piemontese dell'Aiccre*

La proposta della Conferenza di Barcellona del 1995 di arrivare alla creazione di un'area di libero scambio del Mediterraneo entro il 2010 costituisce il quadro politico-istituzionale entro il quale si colloca la prospettiva del pagamento dell'energia in euro. Senza un passo di questa portata è dubbio che quell'obiettivo possa essere raggiunto.<sup>1</sup> Infatti, a parte i finanziamenti messi a disposizione dalla UE e dalla BEI e l'avvio di alcuni progetti di collaborazione, non sono stati fatti passi in grado di evidenziare che i rapporti euro-mediterranei stiano strutturalmente cambiando. Ne costituiscono una prova le lamentele per l'insufficiente mobilitazione di capitali privati a sostegno dello sviluppo delle economie della sponda sud del Mediterraneo. L'idea del Convegno è che occorra dare un segnale forte, che questo segnale è rappresentato dall'estensione dell'uso dell'euro nei rapporti commerciali tra le due sponde del Mediterraneo e che il settore più immediatamente candidato per questo passo è quello dell'energia.

La recente Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Esteri aderenti al "processo di Barcellona", tenutasi a Napoli il 2-3 dicembre 2003, ha ripreso le proposte istituzionali di Valencia ed ha deciso di dar vita ad un'*Assemblea parlamentare euro-mediterranea*. Sebbene questa avrà poteri consultivi, l'Assemblea potrà essere tanto più efficace per lo sviluppo dei rapporti tra i paesi coinvolti, quanto più l'euro verrà utilizzato come strumento di pagamento degli scambi commerciali e quanto più l'Europa rafforzerà i suoi poteri in materia di politica estera e di sicurezza, come in parte previsto dal progetto di Costituzione europea predisposto dalla Convenzione. L'impiego dell'euro per il pagamento dell'energia può essere il primo punto all'ordine del giorno dell'Assemblea euro-mediterranea.

Essendo l'Italia, all'interno dell'UE, un rilevante partner commerciale dei paesi del Mediterraneo, può dare un contributo decisivo, facendosi promotrice di un'iniziativa europea, per il

## Pagamento dell'energia in euro?

raggiungimento degli obiettivi contenuti nel cosiddetto Processo di Barcellona e, in particolare, per la creazione del mercato interno euro-mediterraneo. Infatti, se l'UE a 15 acquista il 52,3% delle esportazioni complessive dell'area mediterranea e quest'ultima acquista dall'UE il 51,7% del suo fabbisogno di importazioni, l'Italia, con la Germania, è il principale partner commerciale, in quanto le esportazioni verso il mercato italiano sono il 12,7% del totale (Germania 11,8%) e le importazioni dall'Italia sono il 9,7% (Germania l'11,2%).<sup>2</sup> Prendendo in considerazione il solo settore energetico, l'integrazione dell'Italia con l'area mediterranea è ancora più forte. Infatti, essa "importa dall'area ben il 42,5% di tutte le materie prime energetiche acquistate dall'estero".<sup>3</sup>

Il passaggio all'uso dell'euro nei pagamenti dell'energia non sarà però facile, per una ragione molto semplice: gli Stati Uniti, come l'Unione Europea, stanno diventando sempre più dipendenti dalle importazioni di energia dal resto del mondo. Non si tratta solo di organizzare attorno all'economia dell'euro una rete di rapporti finanziari geograficamente limitati e volti a valorizzare il ruolo della moneta europea come mezzo di pagamento delle merci e dei servizi che l'Europa scambia con le regioni confinanti e quindi con movimenti finanziari geograficamente circoscritti. Al contrario: questi ultimi stanno diventando sempre più impor-

tanti e la svolta avverrebbe in una fase molto difficile per l'economia americana e per il futuro ruolo mondiale della valuta americana. Gli USA sono sempre più dipendenti dalle importazioni di petrolio. La svolta, nei numeri, anche se la tendenza può essere fatta risalire agli anni '70, è avvenuta nel 1993, quando per la prima volta le importazioni americane di greggio hanno superato il 50% dei consumi interni di petrolio. Da allora la tendenza si è accentuata e se sono vere le previsioni di un esaurimento delle riserve petrolifere americane nell'arco di una decina di anni, ai ritmi di consumo ed alle condizioni tecnico-economiche attuali, il passaggio dalla fatturazione in dollari a quella in euro richiederà di arrivare quanto prima alla definizione dei rapporti tra l'euro ed il dollaro nel quadro della riforma del sistema monetario internazionale. Singolarmente, se così dovesse avvenire, il problema di una riforma del sistema monetario internazionale si verrebbe a porre, per la seconda volta dalla fine della seconda guerra mondiale, in relazione a svolte nel settore dell'energia. La prima volta è stato nel 1971 quando il sistema di Bretton Woods è crollato con la decisione americana di sospendere la convertibilità del dollaro in oro. Fino ad allora gli americani importavano dal Golfo Persico solo 260.000 barili/giorno di petrolio (il 9,8% delle loro importazioni totali). Nel giro di pochi anni, nel 1979, allo



## STUDI E RICERCHE

scoppio della seconda crisi energetica, esse erano già aumentate del 480%, quando le importazioni totali di petrolio, nello stesso periodo, erano cresciute del 160 %. Nel 1971 la sospensione della convertibilità del dollaro in oro, alla luce degli impegni militari americani nel sud-est asiatico e del forte sviluppo, a prezzi crescenti, delle importazioni di petrolio, era quindi inevitabile. Oggi il contesto delle relazioni monetarie internazionali è cambiato. Per la prima volta, nella storia del sistema monetario internazionale, si confrontano due valute di uguale peso: non si tratta di una fase di transizione da una valuta debole ad una più forte, come è stato il passaggio dalla sterlina inglese al dollaro americano: oggi si confrontano due monete alle cui spalle vi sono due economie di dimensioni continentali di peso equivalente. Come ha fatto notare Mundell, la nascita dell'euro non è solo il fatto più rilevante dalle decisioni dell'agosto 1971, che per quanto importanti hanno lasciato immutati i rapporti di potere monetari a livello mondiale: la nascita dell'euro li cambia.<sup>4</sup>

#### L'Unione europea soggetto del mercato mondiale dell'energia

L'Unione europea consuma sempre più energia e importa sempre più prodotti energetici. La produzione comunitaria è insufficiente a coprire il fabbisogno energetico dell'Unione e la dipendenza dall'esterno è in continua

crescita. Con l'atteso rilancio dell'economia europea, in assenza di interventi, da qui a 20-30 anni l'Unione coprirà il suo fabbisogno energetico al 70% con prodotti importati anziché l'attuale 50%, raggiunto con le misure introdotte dopo la prima crisi petrolifera. Per il petrolio, la dipendenza potrebbe rappresentare il 90% dei consumi, per il gas il 70% e per il carbone addirittura il 100%. L'allargamento ai paesi dell'Est europeo non farà che rafforzare questa tendenza.<sup>5</sup> La dipendenza dalle fonti energetiche rende quindi l'Unione europea tributaria dell'evoluzione delle condizioni mondiali della domanda e dell'offerta di energia. Essa, infatti, rappresenta il 14-15% del consumo mondiale di energia con appena il 6% della popolazione mondiale. In particolare, essa assorbe il 19% di petrolio consumato nel mondo, il 16% del gas naturale, il 10% di carbone e il 35% di uranio. In termini economici, le conseguenze della dipendenza sono significative: "nel 1999, le transazioni sono state pari a circa 240 miliardi di €, ossia il 6% delle importazioni totali e l'1,2% del PNL".<sup>6</sup> In termini geopolitici, il 45% delle importazioni di petrolio proviene dal Medio Oriente e il 40% delle importazioni di gas naturale dalla Russia. Nonostante questo ampio volume di transazioni, l'Unione europea non dispone ancora di tutti i mezzi per influenzare il mercato internazionale.

Con la realizzazione del mercato inter-

## Pagamento dell'energia in euro?

no dell'energia, oggi giorno gli Stati membri hanno raggiunto un alto grado di interdipendenza. Qualsiasi decisione di politica energetica presa da uno Stato membro inciderà quindi sul funzionamento del mercato negli altri Stati membri, per cui è necessaria una politica unica europea nel settore, non solo dal punto di vista della struttura della produzione e degli interscambi, ma riguardo anche alle fonti di approvvigionamento ed alla modalità di pagamento dell'energia. La politica energetica ha assunto una dimensione comunitaria nuova, senza però che ciò si sia tradotto in nuove competenze comunitarie. Il dibattito su questo punto deve tener conto del fatto che il petrolio copre il 41% dell'attuale consumo interno energetico, il gas naturale il 22%, i combustibili solidi (carbone, lignite, torba) il 16%, il nucleare il 15% e le fonti rinnovabili il 6% e che, in assenza di interventi, il bilancio energetico ancora nel 2030 continuerà a basarsi sui combustibili fossili e che la dipendenza dai tradizionali fornitori tenderà ad aumentare. Al fine di meglio apprezzare la necessità di attivare una politica unica europea che stabilizzi i prezzi, va ricordata l'analisi sviluppata nel Libro Bianco della Commissione Europea sulla strategia dell'approvvigionamento energetico.<sup>7</sup> Secondo quest'ultima, il grado di internazionalizzazione del prodotto importato è un fattore che influenza in misura significativa la variazione dei prezzi

ed in particolare di quelli del petrolio<sup>8</sup>, così come è influenzata dalla struttura del mercato dei prodotti energetici. Ora se per il carbon fossile, si può parlare di mercato mondiale concorrenziale, per il petrolio e il gas, vale a dire le due fonti energetiche di maggior impatto per i rapporti tra le due sponde del Mediterraneo la situazione è diversa: nel primo caso, il mercato è dominato da un "cartello" e nel secondo esiste una situazione sui generis che si potrebbe qualificare come di oligopoli regionali che formano cartelli dove i prezzi sono determinati da quelli del petrolio. Inoltre, per quest'ultimo, la diversificazione geografica a lungo termine è meno facile che per il gas naturale e in futuro le riserve mondiali si concentreranno in Medio Oriente.<sup>9</sup> L'aumento significativo dell'offerta a breve termine sembra limitato, in quanto la maggioranza dei paesi esportatori non dispone di riserve di capacità di produzione supplementare, eccetto l'Arabia Saudita, l'Iraq e, fino ad un certo punto, la Russia. Per il gas naturale, l'Unione europea registra ora una dipendenza moderata del 40%. Per attenuare l'aumento (70%) della dipendenza da qui a 20-30 anni, l'Unione europea, da un lato, conta su fornitori vari e geograficamente vicini, ma con risorse limitate (Russia, Norvegia, e Africa del Nord, in particolare Algeria e Libia). A parte le caratteristiche generali del mercato, le tensioni sui prezzi dei prodotti energetici scambiati sul

## STUDI E RICERCHE

mercato internazionale (petrolio, gas naturale, carbone, uranio) possono derivare da altri fattori di perturbazione: azioni deliberate da parte dei paesi esportatori (come l'OPEC), vertenze geopolitiche o effetti dei tassi di cambio. Di qui la necessità di rafforzare il potere contrattuale dell'Unione: le sue economie reagiscono ora meglio alla volatilità dei prezzi che in passato, ma l'UE non controlla ancora i fattori geopolitici o speculativi come lo sviluppo futuro del mercato mondiale. Essa manca di mezzi di negoziazione e pressione e soffre attualmente di un'assenza di competenze e di coesione comunitaria nel settore energetico. La garanzia dell'approvvigionamento energetico e il mantenimento per quanto possibile di un'autonomia energetica sono sempre stati uno dei pilastri della politica energetica degli Stati membri. Questa prospettiva, ratificata nelle disposizioni dei trattati CECA e Euratom, ha cementato l'intesa europea concepita dai padri fondatori della costruzione europea e ribadita nel progetto di Costituzione europea elaborato dalla Convenzione europea. In mancanza di precise competenze in materia energetica, a parte quelle conferite dai trattati CECA e Euratom, non è stato possibile negli ultimi 40 anni, mobilitare mezzi adeguati - in seno all'Unione e all'Agenzia Internazionale dell'Energia - e dare prova di una coesione equivalente a quella dei paesi produttori di petrolio oggi e di quelli delle altre fonti

di energia domani. E senza una effettiva politica energetica, le possibilità di negoziato dell'Unione europea sono ridotte, o trascurabili. Di fronte alle grandi imprese esportatrici di idrocarburi, gli importatori europei agiscono in ordine sparso su un mercato dove i prezzi sono in gran parte predeterminati.<sup>10</sup> In aggiunta a questi fatti, il ruolo che svolgerà l'Iraq nei prossimi anni è una grande incognita. Nel corso del 1999, questo paese è stato in grado di aumentare la sua produzione a 2,8 milioni di barili al giorno per raggiungere il livello leggermente superiore a 5,2 miliardi di \$ in esportazioni di petrolio autorizzato dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nel quadro del programma "prodotti alimentari contro petrolio" e dove il petrolio irakeno veniva fatto pagare in euro.

Per quanto riguarda l'altra fonte di energia, il gas naturale, attualmente per quasi il 70% è consumato nel settore industriale e in quello residenziale ma il settore in espansione è la produzione di elettricità (15% della produzione). Nel 2020-2030, estrapolando le tendenze del mercato, circa la metà dell'elettricità dovrebbe essere prodotta a partire dal gas naturale. Quindi se esso appare oggi come il prodotto di diversificazione indispensabile all'equilibrio energetico dei consumi, la sua rapida crescita su alcuni mercati come l'elettricità, il settore domestico e la produzione di calore, potrebbe però portare

## Pagamento dell'energia in euro?

ad una nuova debolezza strutturale dell'Unione. Entro il 2010 la domanda dovrebbe progredire di 85 milioni di tep per raggiungere 410 milioni di tep, mentre nei paesi candidati dell'Est europeo, la domanda di gas dovrebbe a sua volta crescere da 40 a 80 milioni di tep. Il mercato del gas naturale presenta poche similitudini con quello del petrolio, a parte la sua indicizzazione sul prezzo di quest'ultimo, a causa della frequente prossimità geologica, sfruttata dalle società petrolifere. La ragione economica di questa indicizzazione è legata alla concorrenza che il gas rappresenta per il petrolio ed inizialmente è stata presentata come un mezzo per introdurre il gas in modo progressivo. Il mercato internazionale del gas naturale, pur non presentando a medio termine pericoli di "formazione di cartelli" tra i paesi produttori per il momento troppo diversi, è però un mercato rigido. La congiunzione simultanea dell'indicizzazione del suo prezzo, le consegne in base a contratti a lungo termine take or pay e la sua importazione principalmente via gasdotti nell'Unione europea rende il mercato del gas simile ad un mercato regionale a concorrenza ridotta tra gli esportatori. Quelli principali sono Russia, Norvegia, Algeria e domani Iran e Turkmenistan. Si configura inevitabile un certo aumento della dipendenza dalle grandi riserve russe (1/3 delle riserve mondiali). Considerato quindi che l'approvvigionamento esterno di gas dell'Unione

europea dipenderà fortemente dalle importazioni provenienti dalla Russia (41%) e dall'Algeria (30%), diventano auspicabili uno sforzo di diversificazione geografica dell'approvvigionamento e lo sviluppo di una partnership energetica a lungo termine con fornitori chiave come la Russia e l'Algeria. Questi ultimi sono anche i migliori candidati all'uso dell'euro come strumento di pagamento.

## Un nuovo ciclo mondiale nel settore energetico

Secondo i dati dell'*Annual Energy Review della Energy Information Administration (EIA)*, agenzia del U.S. Department of Energy, gli anni '90 hanno rappresentato una svolta nella dipendenza energetica degli Stati Uniti dal resto del mondo. Infatti, se nel 1970 le importazioni rappresentavano il 21,5% dei consumi interni e nel 1973, anno della prima crisi energetica, il 36%, nel 1993 esse hanno superato la soglia del 50%: da quella data, e sempre più intensamente in futuro, i consumi interni di petrolio dipenderanno dalle importazioni, in quanto la produzione interna è destinata, secondo l'EIA, a scendere strutturalmente. Ciò significa anche che l'economia USA si sta integrando sempre di più nell'economia mondiale e che l'interesse di lungo periodo degli americani è la stabilità politico-economica mondiale che, da soli, non riescono più ad assicurare. Dalla fine degli anni '70, i federalisti

STUDI E RICERCHE

USA: consumi e importazioni nette di petrolio (milioni di barili/giorno)

Anno	Consumi	Importazioni	Importazioni su consumi (%)
1973	17,3	6,3	36,15
1983	15,2	5,1	33,16
1993	17,2	8,6	50,01
1994	17,7	9,0	50,77
1995	17,7	8,8	49,85
2000	19,7	11,5	58,16
2001	19,6	11,9	60,42
2002	19,8	11,4	57,48

Fonte: Energy Information Administration, Monthly Energy Review (ottobre 2003)

sostengono la necessità del pagamento del petrolio (e del gas) in moneta europea. Allora si trattava di difendere l'economia europea dall'instabilità del dollaro, le cui oscillazioni verso l'alto erano causa di inflazione e di rallentamento dello sviluppo europeo. L'idea era che l'Europa proponesse ai paesi produttori il pagamento in valuta europea in cambio del riconoscimento di prezzi stabili del greggio, per assicurare loro la stabilità delle entrate, messa in discussione quando il prezzo del greggio in dollari scendeva: una soluzione - di lungo termine - che poteva andare quindi bene sia per i produttori che per i consumatori. Oggi, quella proposta, con la crescente dipendenza USA dall'import di petrolio, avrebbe un significato più ampio. Oltre ad essere valide le idee di allora, il fissare il prezzo del petrolio in euro e pagarlo in euro equivarrebbe ad un riequilibrio dei rapporti di potere tra

Europa ed USA ed avrebbe la portata dell'apertura di un nuovo ciclo politico a livello mondiale, che richiederebbe un approccio comune da parte delle due sponde dell'Atlantico.

**Una politica europea per il Mediterraneo: il ruolo dell'euro**  
In generale, il volume delle transazioni dell'UE con il resto del mondo che riguardano l'energia sono, in termini assoluti, consistenti: le importazioni nette, con l'aumento del prezzo del petrolio a partire dal 1999, sono superiori a 100 miliardi di dollari. Poiché la dimensione di queste transazioni, per quanto rilevante, può risultare inferiore a quella di altre economie avanzate, confrontandola, ad esempio, con quelle degli Stati Uniti e del Giappone, si può però notare che essa è pari a quella americana e quasi doppia rispetto a quella del Giappone. Ciò significa che non sembra giustificato l'uso esclusivo

Pagamento dell'energia in euro?

Evoluzione import-export di combustibili (miliardi di \$)

	UNIONE EUROPEA			STATI UNITI			GIAPPONE		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo
1997	18,9	95,5	-76,6	12,6	82,6	-69,9	1,9	62,8	-60,9
1998	16,1	72,8	-56,7	10,1	62,2	-52,1	1,2	43,3	-42,0
1999	17,7	83,4	-65,7	9,9	79,3	-69,3	1,2	49,9	-48,7
2000	27,9	137,7	-109,8	13,3	139,6	-126,3	1,5	77,4	-75,9
2001	23,9	130,5	-106,6	12,9	129,0	-116,1	1,5	70,2	-68,7
2002	24,9	129,9	-105,0	11,7	121,9	-110,2	1,4	65,6	-64,2

Fonte: WTO, INTERNATIONAL TRADE STATISTICS, vari anni. I valori si riferiscono alla voce "fuel" delle statistiche della WTO. I dati relativi all'UE sono al netto degli scambi intracomunitari

del dollaro come strumento di pagamento delle principali fonti di energia e che la massa delle transazioni finanziarie potenzialmente connesse all'uso dell'euro è sufficiente a garantirne la diffusione nella stessa misura del dollaro americano, tanto più che la valuta europea assicura oramai le stesse condizioni di solvibilità, stabilità ed accesso ad un mercato di beni e servizi evoluto. Analizzando gli specifici rapporti nel settore energetico tra l'Unione ed i

paesi del Medio Oriente e dell'Africa fornitori di petrolio e gas, essi coprirebbero circa il 50% dell'interscambio netto dell'Europa. E' per questo che lo sviluppo concreto dei rapporti tra Unione Europea e Paesi del Mediterraneo nel settore dell'energia rappresenterebbe il consolidamento dei rapporti commerciali tra le due aree, ed un normale sviluppo dell'uso dell'euro come strumento di pagamento internazionale. Infatti, l'esito della medesima analisi

Interscambio di combustibili dell'UE-15 con Africa e Medio Oriente (\$/Mld.)

	AFRICA			MEDIO ORIENTE		
	Export	Import	Saldo	Export	Import	Saldo
1999	1,3	19,4	-18,1	0,6	18,7	-18,1
2000	2,4	33,9	-31,6	1,1	31,7	-30,5
2001	1,9	31,5	-29,6	0,6	24,4	-23,8
2002	1,9	29,8	-27,9	0,5	22,4	-21,9

Fonte: WTO, International Trade Statistics, vari anni (I valori si riferiscono alla voce "fuel" delle statistiche della WTO).

STUDI E RICERCHE

Scambi commerciali UE con i 12 PPM per gruppi di prodotti - 2000 (€/mld)

	Importazioni	Esportazioni	Saldo
Materie prime, di cui:	23,7	10,6	-13,1
3 Energia	17,7	3,3	-14,4
4 Combustibili minerali e lubrificanti	0,2	0,3	0,1
Prodotti manufatti	36,4	74,5	38,1
Totale	60,1	85,1	25,0

Fonte: Eurostat

limitata agli scambi con i Paesi Partner del Mediterraneo (PPM) in senso stretto non muta sostanzialmente, confermando l'avanzato livello di integrazione tra le due sponde del Mediterraneo. Nel periodo 1990-2002 l'interscambio tra UE e paesi mediterranei aderenti all'iniziativa di Barcellona sono più che raddoppiati: la somma delle esportazioni e delle importazioni è passata da 60 miliardi di euro a 147 e l'incidenza sul PIL dei PPM, del commercio con l'Europa, è oggi pari al 23,1% (2001), un valore significativo.<sup>11</sup> In questo contesto, l'interscambio relativo ai prodotti energetici è pari a circa 20 miliardi di euro, cioè il 30% delle importazioni, costituendo la voce più rilevante per omogeneità merceologica. Tuttavia, malgrado il forte tasso di crescita degli interscambi e la dimensione raggiunta in termini assoluti, la dinamica degli investimenti privati, pur cresciuti ad un tasso sostenuto, non ha ancora assunto la stessa dimensione che ha conseguito nei rapporti con altre aree geografiche. Infatti, nel 2000,

secondo Eurostat, la percentuale degli investimenti diretti esteri (IDE) dei paesi dell'Unione europea verso i PPM è stata pari all'1,5% degli IDE totali, contro il 4% dei paesi di nuova industrializzazione del sud est asiatico, il 7% per i Paesi candidati all'adesione e l'8% dei paesi del Mercosur.<sup>12</sup> Sembra pertanto evidente che l'intensificazione degli scambi commerciali tra le due sponde del Mediterraneo non sufficiente a costituire le premesse per un processo consolidato di integrazione economica e per la costituzione di un mercato unificato: ciò che manca è il segnale di una scelta, se non irreversibile, quanto meno strategica di unificazione. L'uso dell'euro come strumento di finanziamento degli scambi commerciali potrebbe appunto essere il volano di questa politica.

Le prese di posizione a favore dell'uso dell'euro

I federalisti, fin dagli anni '80, quando sull'economia europea cominciarono a farsi sentire gli effetti dell'aumento del

Pagamento dell'energia in euro?

Flusso degli IDE dell'UE nei PPM* (1) (Mio euro)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Paesi del Maghreb	32	157	264	119	218	614	496	-103	540	490
Marocco	74	150	229	25	176	442	108	8	196	212
Paesi del Machrek	22	90	164	203	57	129	595	332	1 550	35
Egitto	-17	32	53	113	52	66	354	365	1 157	88
Israele	23	35	46	108	181	146	225	-199	805	285
Turchia	367	279	389	320	416	469	879	725	754	1 271
PPM*	444	561	863	750	872	1 358	2 195	755	3 649	2 082

\* Esclusi Cipro e Malta.

(1) PPM (Paesi partner mediterranei): Algeria, Autorità palestinese, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia. I paesi del Maghreb sono: l'Algeria, il Marocco e la Tunisia. I paesi del Machrek sono: l'Autorità palestinese, l'Egitto, la Giordania, il Libano e la Siria. Autorità palestinese: Striscia di Gaza e Cisgiordania.

Fonte: EUROSTAT, Investissements directs européens dans les pays méditerranéens, Thème 2, 13/2003.

prezzo del petrolio e del disordine valutario, presero posizione a favore del pagamento del petrolio medio-orientale e del gas algerino in ECU, la valuta comune che era allora ancora in corso di introduzione come semplice unità di conto, suggerendo di investire del compito l'EURATOM, istituzione responsabile della difesa dell'approvvigionamento energetico comunitario. L'iniziativa di allora, malgrado le opinioni in linea di principio favorevoli, non ebbe seguito fino ad oggi. Non a caso, il dibattito attorno a questa prospettiva ha ritrovato slancio con la nascita dell'euro. Dal momento della creazione dell'euro si sono succeduti interventi e prese di posizione a favore dell'uso della valuta europea come mezzo di pagamento delle fonti primarie di energia. Oltre al Libro Bianco della Commissione del 2000,<sup>13</sup> nel corso del 2001, il Parlamento europeo ha approvato il Rapporto Linkohr

relativo all'approvvigionamento petrolifero dell'Unione europea. Il Rapporto "si dichiara favorevole affinché l'UE si sforzi di ridurre la sempre più grande doppia dipendenza dai prezzi del barile espresso in dollari e dal dollaro stesso, nel quadro del dialogo con i paesi membri e non dell'OPEC e prepari la via ad un pagamento in euro".<sup>14</sup> Lo stesso Rapporto, infine, ribadisce la necessità di rafforzare i legami con i paesi del Mediterraneo attraverso il Forum euro-mediterraneo dell'energia. Più recentemente, nel corso di un incontro bilaterale russo-tedesco tenutosi all'inizio del mese di ottobre 2003, Putin non ha escluso la possibilità di accettare il pagamento dell'energia russa in euro.<sup>15</sup> A questa dichiarazione ha fatto seguito un'analoga presa di posizione positiva da parte di Duisenberg<sup>16</sup> e verso la fine del mese di ottobre, durante un incontro tra rappresentanti della Commissione europea

## STUDI E RICERCHE

ed il governo russo, per la prima volta è stata discussa concretamente la possibilità di pagare il gas russo in euro.<sup>17</sup> Come si sostiene nel Libro Verde della Commissione Europea appena citato: “Se i paesi industrializzati hanno rischiato l’asfissia in seguito alle due crisi petrolifere (1973 e 1979), questo oggi, malgrado la triplicazione del prezzo del petrolio in un anno, non è più il caso. La diversificazione energetica, l’esclusione quasi generale dei prodotti petroliferi dalla produzione di elettricità e i cambiamenti strutturali intervenuti nell’economia europea che è passata da una società industriale ad una società di servizi hanno ridotto l’impatto delle variazioni erratiche dei corsi del barile. Si dovrebbe avviare una riflessione sui modi di pagamento, in particolare la possibilità di una fatturazione in euro degli acquisti energetici dell’Unione che consenta di ridurre l’impatto dovuto alla variazione dei tassi di cambio.” Il punto vero, però, è un altro. I numeri starebbero a dimostrare che l’euro può essere utilizzato come mezzo di pagamento dell’energia importata dai paesi del Mediterraneo e dalla Russia. Ma, come si è visto, essi mettono anche in evidenza una sostanziale parità nei volumi delle transazioni dell’Europa e degli Stati Uniti. Ciò significa che a termine si avrebbero tendenzialmente due mercati distinti dell’energia: uno che continuerebbe a ruotare attorno al dollaro americano e l’altro, nuovo, che ruoterebbe attorno alla

valuta europea. Perché con ciò non si creino i presupposti per nuove tensioni valutarie, sarà necessario arrivare ad un’intesa su una valuta comune in cui definire il prezzo delle principali fonti di energia e ad una nuova Bretton Woods che definisca i rapporti valutari tra l’euro ed il dollaro. D’altra parte, i primi a valutare con serietà gli effetti dell’introduzione dell’euro sono stati proprio gli americani, commentando le conseguenze sul dollaro del passaggio dal pagamento del petrolio in dollari a quello in euro. Ad esempio, Jill M. Considine, Presidente della “New York Clearing House Association” nel corso di un’audizione tenutasi presso il comitato per la politica monetaria interna ed internazionale della Camera dei Rappresentanti americana, dopo aver confrontato il peso relativo dell’economia europea e di quella americana (una quota, rispettivamente, del 38,3% e del 32,5% del PIL dei paesi OCSE e del 21% e del 19,6% del commercio mondiale), descrivendole come sostanzialmente identiche, ha così commentato gli effetti dell’introduzione dell’euro: *“The creation of the euro will create an alternative to the role and status of the dollar as the world’s reserve currency. The dollar’s status as the world’s reserve currency provides incalculable benefits to the United States. Among these are ability of the United States to sell public debt instruments denominated in dollars to a world market and the ability of Americans to use dollars to buy oil and*

## Pagamento dell’energia in euro?

*other essential commodities. If the United States were required to sell its public debt or buy its oil in euro or yen, for example, the cost of interest payments on the public debt and the cost of the oil we use would become subject to the vicissitudes of the foreign exchange markets, and the United States would lose a substantial degree of control over these important aspects of its economic life. Clearly the euro has the potential to overtake the US dollar as the world’s no. 1 currency, although economic commentators differ in their views on the likely pace of change. But it does need to be factored into strategic considerations. Will gold, oil and other commodities continue to be priced exclusively in dollars? Or is it likely that European buyers will insist on being invoiced in euros in the foreseeable future, thus avoiding the exchange risks which they presently run?”*<sup>18</sup>

Va da sé che le valutazioni di Considine sugli effetti positivi per i cittadini americani del pagamento delle materie prime in dollari, tra cui il petrolio, valgono anche per i cittadini europei, ma, come detto, il punto è piuttosto un altro, vale a dire come far beneficiare il maggior numero possibile di cittadini del mondo del pagamento di materie prime in una valuta stabile.

### La Conferenza di Barcellona e il progetto di un’area di libero scambio

Dando seguito agli orientamenti definiti dai Consigli europei di Lisbona

(giugno 1992), Corfù (giugno 1994) e Essen (dicembre 1994) e alle proposte della Commissione, l’Unione europea (UE) ha deciso di avviare un progetto di partenariato con i paesi del Mediterraneo. Questo progetto si è concretato con la conferenza di Barcellona che ha riunito, il 27 e 28 novembre 1995, i quindici ministri degli Esteri degli Stati membri dell’UE e quelli dei seguenti dodici PPM: Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese. La Lega degli Stati arabi e l’Unione del Maghreb arabo (UMA) sono state invitate ad assistere così come la Mauritania (in qualità di membro dell’UMA). L’intesa del 1995 è fondamentale per il futuro democratico dei paesi mediterranei. Infatti, come è stato sottolineato,<sup>19</sup> il quadro dell’accordo di Barcellona è indispensabile per dare credibilità alle politiche nazionali di riforma economica ed istituzionale avviate dai paesi interessati, al di fuori del quale non sarebbero credibili le promesse di riforma che si sono susseguite nel tempo, principalmente da parte dei paesi arabi.

Il partenariato euro-mediterraneo si articola in tre assi principali: a) il partenariato politico e di sicurezza che mira a realizzare uno spazio comune di pace e di stabilità; b) il partenariato sociale, culturale e umano; c) e il partenariato economico e finanziario che intende consentire la creazione di una zona di

## STUDI E RICERCHE

prosperità condivisa. Con riferimento a quest'ultimo obiettivo, i partecipanti oltre a convenire di potenziare sostanzialmente l'assistenza finanziaria dell'Unione Europea ai suoi partner,<sup>20</sup> hanno deciso di instaurare gradualmente una zona di libero scambio. Le parti hanno fissato la data del 2010 come meta per la graduale realizzazione di questa zona che coprirà la maggior parte degli scambi, nel rispetto degli obblighi risultanti dall'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC). Dovranno essere progressivamente eliminati gli ostacoli tariffari e non tariffari al commercio per quanto riguarda i prodotti manufatti e per facilitare la realizzazione di questo obiettivo, l'UE e i PPM hanno deciso, tra l'altro, l'intensificazione del dialogo e della cooperazione nel settore dell'energia. Alla quinta conferenza euro-mediterranea che si è tenuta a Valencia il 22 e 23 aprile 2003 e che ha riunito i ministri degli Esteri dei paesi aderenti alla partnership euro-mediterranea, con la sola eccezione di Libano e la Siria che hanno rifiutato di partecipare, era presente in veste di invitato speciale anche il rappresentante della Libia. I ministri hanno adottato all'unanimità un piano d'azione denominato "Piano d'azione di Valencia" che ha confermato gli obiettivi di Barcellona, anche per quanto riguarda la sicurezza e la difesa, con l'aggiunta del sostegno dato al processo di Agadir volto a creare una zona di libero scambio tra il Marocco, la Tuni-

sia, l'Egitto e la Giordania. Il piano d'azione approvato a Valencia ha posto peraltro l'accento sullo sviluppo del libero scambio in materia di servizi, sulle infrastrutture e le interconnessioni euro-mediterranee in materia di reti di trasporti, di telecomunicazioni e di energia. Il piano ha proposto di creare una banca euro-mediterranea (filiale a partecipazione maggioritaria della BEI) sostenuta dai partner mediterranei e per quanto riguarda l'aspetto istituzionale del partenariato, il piano d'azione ha raccomandato il rafforzamento della dimensione parlamentare del partenariato attraverso la creazione di un'assemblea parlamentare euro-mediterranea. La recente Conferenza euro-mediterranea dei Ministri degli Esteri aderenti al "processo di Barcellona", tenutasi a Napoli il 2-3 dicembre 2003, ha ripreso le proposte istituzionali di Valencia ed ha deciso di dar vita ad un'Assemblea parlamentare euro-mediterranea. Sebbene questa avrà poteri consultivi, potrà essere tanto più efficace per lo sviluppo dei rapporti tra i paesi coinvolti, se l'euro verrà utilizzato come strumento di pagamento degli scambi commerciali e quanto più l'Europa rafforzerà i suoi poteri in materia di politica estera e di sicurezza.

## NOTE

- 1 Trichet J. C., *Discorso di benvenuto e discorso di chiusura del Presidente della Banca centrale europea al "Seminario euromediterraneo Eurosistema e banche centrali dei paesi mediterranei"*, Napoli, 14-15 gennaio 2004, in.: <http://www.ecb.int> ; Moro D., *Dal mercato interno europeo al mercato interno euro-mediterraneo*, in: *Cultura europea e globalizzazione*, Quaderni della Fondazione Piaggio, n. 2, Pisa, 1996.

## Pagamento dell'energia in euro?

- 2 Lombardi D., *Le relazioni commerciali dell'Unione Europea con i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale: struttura e prospettive nel contesto del partenariato euro-mediterraneo*, in: Gomel G., Roccas M. (a cura di), *Le economie del Mediterraneo*, Banca d'Italia, Roma, 2000, [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).
- 3 Lombardi D., *Le relazioni commerciali dell'Unione Europea con.....*, op. cit., pag. 104.
- 4 Mundell R., *Global Money, Currency Areas and Economic Development*, Parigi, ottobre 2000.
- 5 Nei PECO l'import di gas naturale potrebbe passare dal 60% al 90% e quello di petrolio dal 90 al 94% del fabbisogno.
- 6 Commissione delle Comunità Europee, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, Bruxelles, 29.11.2000, COM(2000) 769 definitivo.
- 7 Commissione delle Comunità Europee, *Verso una strategia europea...*, op. cit..
- 8 Il 57% del petrolio consumato è oggetto di scambi internazionali contro il 20% del gas naturale e il 15% del carbone.
- 9 Arabia Saudita, Iran, Iraq, EAU, Kuwait e Qatar.
- 10 I paesi OPEC che dispongono di deboli riserve sono favorevoli ad una massimizzazione dei prezzi a breve termine, e ad un elevato tasso di utilizzo delle capacità di

- produzione (Algeria, Venezuela o Iran). Altri, come l'Arabia Saudita o gli altri produttori del Golfo Persico, che dispongono di riserve elevate, preferiscono moderare i prezzi a più lungo termine per evitare la penetrazione delle energie di sostituzione e le loro quote di mercato.
- 11 EUROSTAT, *Le PIB des pays partenaires méditerranéens*, Thème 1, 4/2003.
- 12 EUROSTAT, *Investissements directs européens dans les pays méditerranéens*, Thème 2, 13/2003, pag. 2.
- 13 Commissione delle Comunità Europee, *Verso una strategia europea ...*, op. cit.
- 14 Parlamento europeo, *Rapport sur la communication de la Commission relative à l'approvisionnement pétrolier de l'Union européenne* (COM(2000) 631. C5-0739/2000 . 2000 / 2335 (COS)), finale A5-0163/2001.
- 15 Belton C., *Putin: why not price oil in euros?*, in: The Moscow Times, 10 ottobre 2003.
- 16 ECB: *pricing oil in euros sensible*, in: The Moscow Times, 14 ottobre 2003.
- 17 Jucca L., Akin M., *Europe presses Russia on euro*, in: The Moscow Times, 20 ottobre 2003.
- 18 Testimonianza di Jill M. Considine, Presidente della "New York Clearing House Association" tenuta presso il Subcommittee On Domestic And International Monetary Policy della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, Washington, DC, 28 aprile, 1998.
- 19 Lombardi D., *Le relazioni commerciali dell'Unione Europea .....*, op. cit., pag. 108-09.
- 20 Il Consiglio europeo di Cannes ha stanziato 4,7 €/mld. per il periodo 1995-99 (Pro-

**STUDI E RICERCHE**

gramma MEDA). A ciò si aggiungono l'intervento della BEI, con prestiti di importo simile, e gli aiuti bilaterali degli Stati membri. Nel periodo 1995-2001, MEDA ha rappresentato 5,1 miliardi di euro dei 6,4

miliardi di risorse di bilancio assegnati alla cooperazione finanziaria tra l'UE e i suoi partner. MEDA si trova attualmente nella seconda fase di programmazione (2000-06) con una dotazione di 5,3 €/mld.

**STUDI E RICERCHE**

## Favorire il lavoro per i giovani

di **Giuseppe Valerio**

*Segretario della Federazione pugliese dell'Aiccre*

Esaminerò la situazione italiana immaginando che anche altri paesi del sud Europa abbiano gli stessi problemi.

“L'occupazione - ha detto recentemente il Presidente della Repubblica italiana Carlo Azeglio Ciampi - è una condizione fondamentale di stabilità e di progresso. Laddove manca il lavoro si diffondono malcontento, frustrazione, degrado morale ed economico”.

Tutti noi che abbiamo figli in età di lavoro concordiamo con il Presidente, poiché sappiamo quali sono i drammi del mancato lavoro ai giovani ed i rischi sociali susseguenti. C'è nei giovani disoccupati un'insoddisfazione che in parte crea disaffezione in parte insofferenza e perciò rivolta contro la società.

Esaminiamo i dati dell'agenzia statistica europea. I livelli di disoccupazione giovanile non sono accettabili. Il tasso dei senza lavoro sotto i 25 anni è del 27%, oltre 11 punti sopra la media UE.

Il tasso d'occupazione europeo è dieci punti percentuali inferiore a quello degli USA o del Giappone e più della

metà di coloro che cercano lavoro sono giovani.

È vero che in Italia c'è una scarsa propensione alla mobilità - solo il 23% sarebbe disposto a lasciare la propria città, ma occorre anche dire che i giovani hanno difficoltà a trovare casa in un'altra città e che l'affitto si mangerebbe l'intero stipendio. Queste situazioni qualcuno di noi le ha direttamente vissute tramite parenti e familiari. Come si può rimproverare un giovane o una ragazza, magari con un diploma di laurea, a non volersi trasferire di 900 chilometri se poi per il fitto e le spese per mangiare deve impegnare il 95% dello stipendio? A spostarsi dal Mezzogiorno sono quasi esclusivamente i giovani laureati.

Al sud d'Italia poi il tasso di disoccupazione giovanile sfiora il 50%, con la Campania al 59,6%, la Calabria al 55,1% e la Sicilia al 52,8%, contro il Trentino al 4,5%.

A detta di un certo pensiero politico ed economico, oggi in voga in Italia, per vincere questa sfida occorre rom-

## STUDI E RICERCHE

pere il sistema corporativo della contrattazione, uscire dal meccanismo perverso che, per garantire i privilegi di pochi lavoratori, esclude i giovani dal mercato del lavoro. Secondo questa tesi non è più il tempo del monopolio sindacale sulla società, poiché i risultati di quel sistema sono oggi sulle spalle di tanti ragazzi e ragazze senza un lavoro e con poche prospettive.

Parlare di giovani e di lavoro non può prescindere dall'esaminare qualche aspetto di quella che è stata definita la globalizzazione, anche per i riflessi e le conseguenze che ha sul nostro tema. Nell'economia globale il sistema del mercato del lavoro è caratterizzato da una "guerra" costante tra coloro che cercano di guadagnarsi un posto di lavoro.

C'è chi riesce ad averlo, spesso anche a spese di chi, al contrario, lo ha perduto.

Il vero problema che oggi caratterizza il mondo economico globalizzato è quello concernente il "nomadismo" del capitale, che comporta disuguaglianze di reddito, ma anche diversi livelli di occupazione, aumentando ulteriormente la competizione ormai tipica della nostra società. Infatti, il mondo, ha detto un rappresentante dell'amministrazione americana, è divenuto un gran "bazar" nel quale le nazioni spingono la loro forza lavoro in competizione l'una contro l'altra, offrendo il prezzo più basso per fare business.

In questa situazione economica può venirsi a creare un grave problema come quello legato al passaggio da un posto di lavoro all'altro, al quale lo Stato deve cercare, come taluni già fanno, di porre rimedio evitando effetti sociali indesiderati, tramite una politica di formazione e di redistribuzione. Questi problemi sono comuni a tutti i paesi industriali del mondo.

I giovani che continuano a studiare dopo la maturità hanno maggiori possibilità di trovare un lavoro. Infatti, la probabilità di restare senza occupazione si riduce all'aumentare del titolo di studio. Prendendo in considerazione la popolazione italiana tra i 25-64 anni, la proporzione d'occupati è pari al 70,3% per i laureati, al 64% per i diplomati, al 63,6% per chi è in possesso della licenza media e al 37,3% per quanti dispongono della sola licenza elementare.

Frequentemente le attese di riuscita, sia economica sia professionale, sono deluse. Il lavoro si rivela insoddisfacente in termini di trattamento economico, possibilità di carriera, stabilità del posto di lavoro e grado d'utilizzo delle conoscenze acquisite. Solo i laureati del gruppo medico, chimico-farmaceutico e ingegneria hanno maggiori possibilità di trovare un'occupazione coerente con il titolo di studio posseduto. Al contrario i laureati provenienti dai gruppi linguistico, insegnamento, politico-sociale e letterario trovano più spesso un'occupazione per la quale la laurea non è richiesta.

## Favorire il lavoro dei giovani

I diplomati universitari presentano possibilità d'inserimento lavorativo più agevole rispetto a quelle dei laureati.

Nel mondo del lavoro questa è epoca di grandi cambiamenti che introducono mutamenti antropologici, culturali e sociali. Il lavoro rappresenta ancora una dimensione importante nella vita delle persone, ma non l'unico e tra i giovani si sente di più il bisogno di fare un lavoro autonomo e non quello di lavorare in strutture produttive collettive.

Insomma si è molto più attenti alla qualità del lavoro. Per qualità del lavoro dobbiamo intendere:

- la tutela per evitare che i nuovi lavori non diventino un porto franco, un ambito di sfruttamento. Occorrerebbe da questo punto di vista uno Statuto dei lavoratori europei che possa garantire a tutti i lavoratori un pacchetto minimo di diritti garantiti in ogni parte dell'Europa. Poiché se è vero che sempre più dovranno cambiare lavoro e magari anche Stato per lavorare, la sicurezza di diritti uguali ed omogenei diviene fondamentale;
- le relazioni. Il lavoro è esperienza in cui si costruiscono, si stringono i legami fondamentali. Occorre allora creare i luoghi, gli spazi, fornire i tempi in cui le persone possono incontrarsi, scambiarsi informazioni, raccontare la propria esperienza;
- la stabilità, vale a dire individuare

dei sistemi che permettano di ammortizzare le transizioni fra lavoro e lavoro e tra formazione e lavoro. Ad esempio: corsi di formazione gratuiti, lavori al servizio della collettività, reddito minimo d'ingresso, ecc...;

- la formazione: i ragazzi dicono che è bello lavorare dove si può imparare delle cose nuove. Allora occorre favorire gli strumenti dell'alternanza fra scuola e lavoro o garantire corsi d'aggiornamento.

A fronte di un mercato del lavoro che si caratterizza per temporaneità, incertezza, parzialità e cambiamento e che all'insegna della flessibilità sembra richiedere un adattamento incondizionato alle esigenze della produzione, la formazione assume un ruolo sempre più fondamentale. La direzione è quella di acquisire la capacità di adeguare continuamente la propria professionalità alle rapide evoluzioni tecnologiche e del mercato del lavoro, in altre parole imparare ad imparare. Inoltre in una situazione dove cercare-trovare-perdere il lavoro diventa parte integrante della vita lavorativa degli individui e dei giovani in particolare, occorre essere in grado di riprogettarsi continuamente, di rileggere il senso del lavoro ed essere in grado di sostenere la precarietà, di superare la parzialità e la temporaneità dell'esperienza con uno sguardo progettuale sul proprio futuro.

Oggi l'essere giovane in cerca d'occu-



## STUDI E RICERCHE

pazione è divenuta una vera e propria condizione sociale connotata in termini di precarietà, frustrazione, deprivazione psicosociale, “problema”, con effetti negativi sull’individuo e sul contesto sociale più ampio.

“Il governo si appresta a risolvere il problema della disoccupazione”, “Varato il programma per diminuire la disoccupazione”, “La disoccupazione è il male peggiore del mondo”, sono alcuni esempi dei titoli sui giornali. Ma sono concetti anacronistici quali occupazione uguale posto fisso, lavoro uguale contratto senza scadenze. Qualcuno addirittura asserisce che la disoccupazione non esiste. È un provocatore o ci sono dati a sostegno dell’affermazione?

Il dizionario di lingua italiana Garzanti dice che:

- Il lavoro è impiego d’energia volto ad uno scopo determinato o attività umana diretta alla produzione di un bene, di un servizio o in ogni caso ad ottenere qualcosa di socialmente utile.
- La disoccupazione è una condizione di chi non ha lavoro o fenomeno sociale consistente nella scarsità dei posti di lavoro riguardo a coloro che li cercano.

Le definizioni, per quel qualcuno che vuole provocare, possono essere di questo tipo:

- Lavoro: qualsiasi tipo di attività svolta da un soggetto, per la quale viene riconosciuto un corrispettivo,

non necessariamente ma prevalentemente monetario

- Disoccupazione: situazione d’estremo disagio, nella quale si trova un individuo che non riesce a procurarsi con il proprio lavoro i mezzi di sussistenza che gli permettono di condurre una vita dignitosa.

Da questo punto di vista i reali casi di disoccupazione effettiva sono molto esigui. Perché, il presunto provocatore continua, c’è molto lavoro non dichiarato. Il vero problema, dice, sta quindi non nella disoccupazione ma nell’occupazione non strutturata. Il problema allora è di trovare i giusti correttivi affinché questa situazione di totale deregolamentazione sia a vantaggio dello Stato e dei lavoratori coinvolti.

### Che fare?

Occorre assumere come primo principio che non esiste un unico strumento in grado di produrre un sostanziale ampliamento dell’occupazione, ma che soltanto attraverso una pluralità d’interventi si può raggiungere un’ampia e duratura crescita del numero delle persone occupate.

Un secondo principio è che l’efficacia di qualsiasi intervento è largamente determinata non tanto e non solo dall’ampiezza delle risorse impegnate, quanto dall’attivazione di servizi efficienti (alle imprese e alle persone in cerca di lavoro, in primo luogo della pubblica amministrazione) e dalla disponibilità di strumenti legislativi chia-

ri e coerenti e di risorse professionali adeguate.

Per esempio è indispensabile completare l’armatura infrastrutturale.

Recentemente siamo stati a cena, durante il direttivo del CCRE, in una masseria ristrutturata della provincia di Brindisi, con offerta turistica, diciamo per VIP, con campi da golf, strutture per il benessere fisico ecc.... Il direttore del complesso turistico ci diceva che finché non ci saranno voli diretti da Bari per le capitali europee quella struttura soffrirà di clientela, poiché chi paga certe cifre - si parla di centinaia di euro al giorno per persona - non può perdere una giornata intera per arrivare a Bari o a Brindisi (si pensi che il soggiorno medio dura 3/4 giorni).

È necessario perciò:

1. Riorganizzare il sistema della P.A. in funzione della tempestività dell’azione pubblica, della sua trasparenza ed efficacia. Quanti passaggi deve fare un’azienda, a prescindere dalle dimensioni, per ottenere le necessarie “autorizzazioni”? Oggi da noi le conferenze di servizio tentano di superare queste difficoltà e gli sportelli unici mirano a bypassare gli ostacoli, ma non sempre e non per tutti è così. Ricordo che in un convegno di due anni fa ci fu fatto vedere in un video come in una città del nord Europa, non ricordo esattamente se belga oppure olandese, un imprenditore si rivolgesse ad un

## Favorire il lavoro dei giovani

ufficio del Comune e poi lì, per via telematica, nel giro di mezz’ora, quel cittadino otteneva la risposta, positiva, alla sua domanda d’impresa senza dover aspettare le risposte degli altri uffici o enti interessati al suo problema. Quando sarà possibile in Italia?

2. Aiutare i giovani a farsi imprenditori, favorendo i prestiti non sulla proprietà ma sull’idea da realizzare. Non va sottaciuta infatti la difficoltà dei giovani ad avere prestiti. L’accesso al credito per i giovani non deve essere basato esclusivamente sulle garanzie reali, ma sulla bontà e fattività del progetto.
3. Rimodulare gli orari di lavoro favorendo il più possibile il lavoro part-time.

Una possibile proposta è quella della trasmissione dell’impresa, vale a dire il passaggio delle imprese da una generazione all’altra, per successione familiare o per cessione a terzi. In Europa soltanto il 24 per cento delle piccole imprese familiari è trasmesso alla seconda generazione.

Per ridurre il tasso di disoccupazione, senza tenere conto della tesi precedente del “provocatore”, potrebbe essere utile:

- La lotta all’abbandono scolastico
- La riforma del sistema della formazione professionale.
- L’ampliamento e la qualificazione del lavoro sostenuto, attraverso borse lavoro, piani di inserimento,

## STUDI E RICERCHE

lavori di pubblica utilità ecc... Naturalmente la lotta alla disoccupazione passa necessariamente attraverso il nuovo concetto d'occupabilità inteso come bagaglio di competenze ed esperienze individuali che consentono maggiori possibilità d'inserimento professionale ed impone un cambiamento delle strategie dell'intervento pubblico: affiancare in altre parole forme d'investimento sugli individui alle misure d'incentivazione rivolte alle imprese.

È un dato acquisito che il capitale umano sia un fattore importante per la coesione sociale e la crescita economica, l'innovazione e l'occupazione.

### La strategia dell'Europa?

È nota la strategia: ...more and better jobs.

Aumentare il numero dei posti di lavoro, migliorarne la qualità, rendere più facile per i cittadini conciliare le esigenze di un'attività lavorativa con la vita privata e fare in modo che tutti abbiano uguali opportunità di trovare un impiego. In questo processo è fondamentale il coinvolgimento delle comunità locali.

L'UE ha un programma per questo scopo: il FSE, fondo sociale europeo. Vorrei ricordare che tale impostazione politica deriva da precise norme giuridiche, dai trattati dell'UE:

- Art. 2, "L'UE ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equi-

librato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello d'occupazione e protezione sociale. Tutto ciò coinvolgendo il maggior numero possibile di attori, non esclusi quelli dei poteri locali".

- Art. 125, "Gli Stati membri e l'UE si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione e, in particolare, a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici".
- Art. 136, "L'UE e gli stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione".

I quattro pilastri della politica europea per il lavoro sono: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. La prima si riferisce alle competenze delle persone in cerca di un lavoro; la seconda riguarda la semplificazione della vita per le aziende; la terza la costrizione sia delle imprese che dei lavoratori ad adattarsi; la quarta la pari opportunità per uomini e donne e l'integrazione dei disabili nel mercato del lavoro.

Naturalmente con il principio di sussidiarietà l'UE traccia le linee generali, poi ogni Stato adotta le misure necessarie od opportune per i suoi cittadini, ma essenziale è il coinvolgimento di un'ampia gamma di partners, dai sindacati ai datori di lavoro, alle autorità locali e regionali. E qui c'è il ruolo che

## Favorire il lavoro dei giovani

i poteri locali possono, vogliono o sanno svolgere.

L'obiettivo prefissato nel 2000 a Lisbona sulla società della conoscenza è far diventare l'economia più competitiva e maggiormente basata su conoscenze dinamiche, in grado di realizzare una crescita economica sostenuta con posti di lavori migliori e più numerosi e una maggiore coesione sociale. Potremmo inserire a questo punto il capitolo della ricerca, ma il discorso ci porterebbe lontano. Si può rimarcare solo la dicotomia esistente, per lo meno in Italia, tra l'enunciazione dell'importanza della ricerca anche per lo sviluppo economico ed i fatti che dicono come alla ricerca si continui a far svolgere la parte della parente povera non assicurandole adeguate risorse (rispetto al 3% europeo non si arriva nemmeno all'1% del PIL - ne sanno qualcosa gli enti di ricerca e le università!).

### Conclusioni

Una prima conclusione può essere la presa d'atto di una problematicità strategica nella risoluzione pur parziale del tema del lavoro e dell'occupazione giovanile. Una società con il 4-5% di disoccupazione è ritenuta di piena occupazione.

Un secondo punto di conclusione è che gli strumenti e le strategie non possono essere univoche, ma basate sulle reali situazioni, regionali e locali.

Un terzo punto, cui accenno soltanto, è che la disoccupazione non può essere

collegata al fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria, perché senza quest'ultima una parte dell'economia non camminerebbe per mancanza di disponibilità di lavoratori locali (concerie, raccolta di pomodori, ecc...).

Un quarto punto è che per quanto non condivisibile si restringe sempre di più il lavoro fisso a vantaggio di quello flessibile, precario o temporaneo se lo vogliamo chiamare col suo vero nome.

Un quinto punto è che oggi più di ieri si preferisce il lavoro autonomo a quello dipendente, specie se in strutture collettive e ripetitivo (i nuovi lavori).

Un sesto punto è la necessità di un elevamento culturale dei giovani e, dal mio punto di vista, con una preparazione di base più ampia e più vasta rispetto alla formazione specialistica e parcellizzata.

Un settimo punto è l'apertura a mercati sempre più larghi e perciò alla necessità di spostamenti di luoghi e di residenza, con il codicillo che è importante imparare lingue diverse dalla propria.

Le città e le amministrazioni locali quale ruolo giocano? Che compiti possono avere per favorire i giovani ad inserirsi nel mondo del lavoro?

Le città non sono direttamente responsabili dell'occupazione dei giovani, ma possono creare le condizioni, da sole, meglio in collegamento con altre, per l'occupazione: per esempio reti e servizi alle persone e alle imprese.

Noi sappiamo che la cooperazione

**STUDI E RICERCHE**

economica e lo sviluppo sostenibile è uno degli aspetti delle relazioni delle città gemellate.

In definitiva anche in questo campo, per quanto percorso da una difficile concorrenza (business is business), un

sano rapporto di collaborazione può agevolare nella ricerca di lavoro, nella conoscenza di buone pratiche, nell'acquisizione di esperienze da cui trarre lezione da porre in essere nella propria città.

## La letteratura in viaggio

**STUDI E RICERCHE**

di Maria Cristina Mazzola

### Commentando il lavoro che si sta compiendo su Genova 2004, capitale della cultura europea

Per l'evento 'Genova: capitale europea della cultura 2004' si è trovato nel viaggio una tematica che sintetizza l'essenza della città. Una tematica dalle mille sfaccettature: fisica, metaforica, temporale, artistica, espressiva, culturale, intimistica. Si è cercato di incanalare tale ricchezza in tre direttrici rappresentate dai tre colori primari.

#### Asse rosso:

##### Valorizzare il patrimonio

Viaggio attraverso la città, la sua storia, il suo patrimonio artistico. La città dei Dogi e degli splendori seicenteschi, che hanno lasciato in eredità un patrimonio artistico ed architettonico di assoluto valore, emblema della peculiarità e della magnificenza della cultura genovese dell'epoca.

#### Asse blu:

#### Sviluppare le conoscenze

Viaggio per mare verso il nuovo, l'ignoto. Protagonista la ricerca, il saper fare. La direttrice "blu" si richiama al concetto di viaggio per mare, sia in senso letterale sia in senso lato: viaggio come avventura, tensione verso l'ignoto, l'altrove, come ricerca insomma.

#### Asse giallo:

##### Armonizzare la città

Viaggio nella contemporaneità della città. La direttrice "gialla" ci guiderà all'interno dei diversi contesti della Genova più attuale, tra le sue manifestazioni culturali, le sue realtà e relazioni sociali, la sua interculturalità.

Su tali basi si innesta il progetto (Patrocinio dell'Istituto regionale ricerca educativa - IRRE Liguria. Ruoli attivi del Comune di Genova, delle Province di Genova e di La Spezia, dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa - INDIRE) rivolto alle scuole di ogni ordine e grado, il

## STUDI E RICERCHE

quale segue un ragionamento che parte dalla storia della città, proiettata sul Mediterraneo e cerniera con l'Europa. Il *porto*, vero e proprio archetipo del viaggio, della comunicazione e dello scambio, ha assistito nei secoli alla partenza dei *pellegrini* verso la Terra Santa, ha seguito grandi processi di *espansione economica*, è stato testimone dei drammi dell'*emigrazione verso le Americhe*; oggi il porto e il centro storico assistono ai flussi migratori dal *Sud del mondo*.

Questa premessa spiega come il progetto "La letteratura in viaggio" si collochi all'interno di una lettura omogenea e compatibile i cui tratti, ruotanti attorno al tema del viaggio (tema scelto come filo conduttore del 2004), sono appunto il mare, la fantasia, lo scambio tra culture diverse.

Il progetto intende mettere in pratica un diverso modo di lavorare degli insegnanti con i loro alunni nelle proprie classi, utilizzando i servizi di Internet (consultazione banche-dati, e-mail, chat, forum, creazione pagine web) come banche dati in evoluzione, mezzi di comunicazione per un dialogo permanente e rapido, vetrina per le proprie creazioni.

Attorno al tema "Il viaggio nella letteratura", gli studenti (dalla scuola elementare alla secondaria superiore) sono condotti a leggere, fare delle ricerche, raccogliere dei documenti, creare loro pagine web.

In particolare si è seguito il metodo

delle attività didattiche collaborative a distanza tra classi, che prevedono la realizzazione di un prodotto comune da pubblicare online, sotto la guida di un docente "regista", che coordina un'area forum per comunicare in differita, pagine web condivise con i materiali di supporto ed i risultati parziali del lavoro comune, incontri online con esperti e per la discussione tra le classi in diretta.

Ci si è prefissato un *obiettivo comune* di conoscenze condivise e distribuite, da raggiungere tramite *gruppi di lavoro* in cui è stata divisa la classe virtuale, composta da *diverse classi reali*, di diversi ordini di scuole, fisicamente lontane tra loro, guidate da un proprio docente.

L'esperienza ha evidenziato in tale metodo didattico un'opportunità per stimolare interesse, soprattutto in alunni generalmente poco partecipi per demotivazione, scollamento fra obiettivi didattici e mondo extra-scolastico, generalizzata mancanza di momenti di rielaborazione personale.

Si procede infatti in un apprendimento immediato e collaborativo, comunque basato sull'apporto individuale, con un approccio più simile all'extrascolastico, che grazie all'elaborazione continua di strategie ed alla costruzione di modelli precisi tende alla formazione di una mentalità flessibile e critica.

Un processo di innovazione basato sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) rende pos-

sibile, oltre all'apprendimento collaborativo, la sua personalizzazione.

La *comunità* diviene una *risorsa* educativa per l'*individuo* e viceversa.

Proprio l'uso delle nuove tecnologie favorisce l'innovazione metodologica, la diffusione della cultura telematica e consente lo sviluppo di materiale didattico pluridisciplinare e la possibilità di raggiungere una veste editoriale a livello dei prodotti commerciali.

Si sono seguite due distinte metodologie:

1) Ogni partecipante sviluppa una singola parte del lavoro finale secondo il cosiddetto approccio parallelo, in base al quale il tutor si limita a coordinare i vari gruppi e a riceverne i singoli lavori, che assemblerà in una struttura piuttosto semplice, per esempio un ipertesto a più mani.

2) Ogni partecipante scrive in collaborazione un racconto giallo ambientato in epoca antica a Genova, per valorizzarne il patrimonio artistico, in base alle capacità dei diversi ordini di scuola, sulla base di diverse fasi:

- a) tutti i partecipanti mettono in linea il loro prodotto iniziale;
- b) ogni gruppo costruisce la propria storia utilizzando quanto creato dagli altri ed aggiungendo circostanze di propria invenzione, secondo le indicazioni date;
- c) al termine ogni gruppo ha costruito un racconto personale in cui sono però presenti i contributi di tutti i partecipanti.

## La letteratura in viaggio

Non va trascurata l'importanza della fase dell'autoverifica continua delle competenze individuali, che si realizza sia nel confronto con il gruppo e con le altre realtà presenti nella rete Internet, sia nell'utilizzo del computer stesso.

Rivisitando nell'ottica 'scolastica' le tre direttrici individuate dal Comune, si sono trovate diverse piste su cui le classi coinvolte potranno operare delle scelte e lavorare di conseguenza.

A) Asse rosso

**Valorizzare il patrimonio**

1. Scoperta del secolo dei genovesi attraverso la letteratura e l'arte.
2. Le motivazioni del viaggio.
3. Letteratura e viaggio.
4. Cinema e viaggio.
5. Musica e viaggio: cantautori liguri e... oltre.

B) Asse giallo

**Armonizzare la città**

1. Viaggio e pubblicità.
2. Pubbliche assistenze e Società di Mutuo Soccorso.

C) Asse blu

**Sviluppare le conoscenze**

1. Mezzi di trasporto, grandi vie di comunicazione, itinerari celebri.
2. La via del sale, dell'ambra, della seta, delle spezie.

Si sono ipotizzate anche alcune attività collaterali, come: storie da continuare, concorso di poesie, atelier di lessi-

**STUDI E RICERCHE**

cometria, bibliografie e banche di testi, incitamento al viaggio.

I professori componenti il comitato tecnico-scientifico sono: Dameri, Cosma, Mazzola, Santagiustina, Batinì, Bovetti, Marsico. Mentre le scuole partecipanti al progetto: I.I.S.C. "Vittorio Emanuele II-Ruffini" di Genova,

I.T.N.S. "S.Giorgio" di Genova, I.T.C. "Liceti" di Rapallo (GE), ITC "Da Passano" di La Spezia, sc.m. "M. Ausiliatrice" di Genova, sc.m. "Biancheri" di Ventimiglia (IM), I.C. "Rossi" di S.Margherita L. (GE), I.C. Centro Storico di Genova, Liceo Sc. "G.D.Cassini" di Sanremo (IM).

**STUDI E RICERCHE**

## L'interesse per il futuro di tutti

di Biagio La Rizza

### Una riflessione che rilancia il ruolo e la necessità del fare politica

Ogni comunità umana è chiamata a scegliere una forma di autogoverno atta a risolvere i problemi che affliggono il proprio territorio o che la coinvolgono nel più ampio palcoscenico internazionale. L'organizzazione che ne deriva deve essere rappresentativa di tutte le frange componenti la popolazione (indipendentemente dalle preferenze espresse dal singolo soggetto) e quest'ultima deve detenere la sovranità.

In questo contesto ogni individuo mantiene il diritto di esprimere la propria opinione su qualsivoglia questione di natura politica. Spetta poi alle istituzioni agire tenendo conto degli interessi dell'intero popolo. È il metodo democratico, universalmente riconosciuto, ad insegnarlo.

Le degenerazioni di tale sistema, tuttavia, portano a degli stravolgimenti che

si traducono paradossalmente in ciò che la democrazia vuole combattere: la gestione delle decisioni ultime da parte di un soggetto o di un'oligarchia ristretta che spesso, in virtù del potere acquisito, svolge attività perseguiti interessi individuali o di lobbies compiacenti. La conseguenza più diretta di questa distorsione patologica è l'arresto dello sviluppo della società civile e la decadenza delle possibilità di crescita economica, considerato l'inutilizzo del meccanismo meritocratico e dunque la svolta verso un funzionamento inefficiente.

Ciò è palesemente nefasto eppure bisogna stare attenti a non cadere nell'errore opposto. Non è nemmeno la massa, intesa come totalità eterogenea, a dover governare. È la collettività che deve eleggere i suoi rappresentanti (teoricamente scelti tra i più capaci) e sono questi ultimi a dover ponderare ogni situazione. Affinché le deficienze endemiche prima descritte non si verifichino, è necessaria la presenza di un mezzo di controllo che garantisca l'e-

## STUDI E RICERCHE

quilibrio istituzionale, che impedisca la crescita spropositata di potere del “gruppo dominante”, che dia vita ad un sistema di pesi e contrappesi in cui nessun potere possa soverchiare l’altro.

Anche il popolo deve poter esternare il suo giudizio sull’operato del governo: non solo attraverso le più disparate forme di libertà che una legge fondamentale (una Costituzione) deve assicurare, ma anche tramite libere elezioni, che gli consentano di rinnovare o meno la fiducia al team che precedentemente aveva ottenuto la maggioranza dei suffragi.

A questo punto è indispensabile una precisazione: certo aver ottenuto la maggioranza dei voti implica una completa legittimazione popolare e l’occasione di adottare i provvedimenti ritenuti più consoni a perseguire vantaggi per il popolo, ma questo non significa ignorare le indicazioni provenienti dalla minoranza o addirittura calpestarne i diritti. D’altro canto, sull’esempio delle democrazie occidentali, il governo, forte della fiducia accordatagli dal parlamento, deve portare avanti i propri programmi arricchendoli dei suggerimenti dell’opposta sponda politica.

Tali programmi, e qui ha origine un’altra alterazione del sistema, comprendono a volte provvedimenti demagogici, ossia atti miranti ad accattivarsi le simpatie popolari, solitamente facendo leva sulle passioni o sugli interessi degli elet-

tori, che in realtà si trasformano in obiettivi irraggiungibili o comunque aventi spiacevoli controeffetti. In questo caso il fine non è quello di operare nel giusto, ma quello di acquisire consensi per una futura riconferma dell’incarico con annessa la possibilità di agire per il proprio tornaconto: la politica diventa gestione degli affari personali. Viene snaturato il vero scopo della stessa politica: l’azione per rendere tutti partecipi alla vita collettiva in piena libertà, lontani da condizionamenti esterni e per il bene comune, l’azione per aiutare a crescere chi non ha la forza necessaria per crescere da solo, l’azione per rendere effettivamente lo Stato la casa di tutti.

Le deformazioni della democrazia si possono esplicitare tuttavia non solo in seno alla parte che governa, ma anche in quella che organizza l’opposizione. Si ha in questa circostanza un’attività atta ad incanalare le intenzioni, i pensieri e il modo di fare degli attori sociali in funzione di una prospettiva auspicata. La persuasione avviene tramite una propaganda caratterizzata da una presentazione del lavoro del governo sotto una luce negativa, a tratti avente aspetti apocalittici. Queste descrizioni prive di attinenza con la realtà rischiano di causare contrasti sociali che vanno a danno di categorie che non sempre sono impegnate in politiche attive. L’obiettivo è chiaramente quello di abbattere le forze della maggioranza e prenderne il posto. Tali meto-

## L’interesse per il futuro di tutti

di poco ortodossi, che nulla hanno a che vedere con il vero ruolo degli operatori pubblici, sono diffusi soprattutto laddove vi è una carenza di capitale sociale abbinata a qualche forma di malessere economico. Sono d’altronde queste le condizioni per poter dar vita a movimenti popolari: tanto più un popolo è costretto a convivere con il disagio, tanto più si può far pressione sul suo malumore, tanto più un popolo presenta deficit culturale, tanto più sarà impressionabile. Di nuovo si va incontro all’esatto opposto dei propositi della democrazia moderna: la rimozione degli ostacoli che “impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3 Costituzione italiana).

Da quanto detto finora nascono una serie di riflessioni. Innanzitutto la democrazia non è un modello che una volta adottato rimane immutabile: è piuttosto un qualcosa che si evolve insieme alla cultura e all’economia di

un popolo e che va difeso dagli attacchi di chi è invaso da un’ardente brama di potere. Il più forte non deve prevalere sul più debole, ma vi deve essere una pacifica convivenza in cui nessuno è posto al di sopra degli altri. È d’altra parte questo che distingue l’uomo dall’animale.

In secondo luogo, la civiltà è un modello che va esportato senza essere imposto: se non si comprendono i suoi reali vantaggi, rischia di diventare un luogo in cui ognuno aggiunge caos al caos. Infine, il suo funzionamento dipende dalle persone fisiche che la attuano: in questo senso è chiaro che esistono diversi livelli di democrazia corrispondenti a diversi livelli di civiltà. Nel complesso, ognuno contribuisce in maniera diretta o indiretta all’evolversi della società in cui vive, determinandone gli aspetti sociali, economici e culturali.

Ecco perché la politica esige un interesse attivo di ogni singolo soggetto: non occuparsi di politica vuol dire non occuparsi del proprio futuro.

## Original versions

### Margot Wallström European Commissioner for the environment

*Which are the main achievements of the Commission in your field of responsibility throughout the last four years and what key outcomes are you hoping for the next term?*

When I was questioned by the European Parliament in September 1999, I outlined five areas where I wanted to see substantial progress.

I mentioned climate change as the most serious environmental threat. Today the EU is at the global forefront of fighting it, with many modern policies in place such as emissions trading. I mentioned the need for a new chemicals policy that will provide us with sufficient information on the tens of thousands of chemicals that we use. Last October, the Commission presented its REACH proposal. I mentioned the need to protect Europe's waters from pollution and to prevent scarcity. With the Water Framework Directive from 2000, the EU has one of the most advanced and ambitious water laws in the world.

I mentioned the need for implementation of EU environmental legislation in the accession countries. They have implemented it, apart from the laws for which we have granted justified transitional periods, and the environmental situation has dramatically improved there. I also mentioned the need to protect our citizens' health from

environmental hazards as a growing number of people suffer from diseases caused by environmental risk factors. Last year, we presented the Strategy on Environment and Health and in June this year we published a concrete Action Plan.

Looking in the rear-view mirror, do I still think these were the right priorities? Basically, yes. Although I do believe now that the issue of waste should have been added to the five areas, given the importance that waste has gained during this mandate and the amount of work we have all devoted to this issue. And I am not satisfied with the results on environment and health. However, the steps taken in that field might be cautious, but they are nevertheless important. Such cross-sectoral work is always more demanding, but also more rewarding in the long run.

Of course, there is still a lot of work to do. We are just at the beginning of our battle against climate change. We are just beginning to look at the interaction between environment and health. REACH must be adopted and implemented. And there are many other challenges, such as to stop the loss of biodiversity, tackle the mountain of waste that we produce, move towards sustainable patterns of nature resource use and development, integrate environmental concerns into other policies, etc. Another challenge is to make a success of enlargement from an environmental point of view.

And maybe the biggest challenge of all is how

to explain and make concrete the three pillars of sustainable development. I hope that this will be dealt with during the next term.

*One of the task of the new Commission will be setting the new political Agenda and defining the long term budget plan. What do you believe are the new policy priorities for the new Commission?*

Generally speaking, a priority for the new Commission should be to improve its communication and information policy. On environment, I must stress that the battle for sustainable development is far from over. The willingness to take environmental action is determined by political trends. In times of financial recession, the resources available for investment in our environment are sometimes squeezed. But we have to stop looking at environmental issues as financial problems; instead we should see them as part of the solution. This remains the biggest task for the future.

*The last European elections were marked by record level of voters abstension, showing a growing alienation of the citizens for the european issues. The rate of participation was especially unsatisfactory in the new member States. How do you think European institutions should direct their efforts in order to encourage a greater involvement of citizens? Do you think that the European Constitution has accomplished the objective to make the European system more open and accountable, which means closer to people?*

The low participation in the last European elections is no doubt an alarm clock, indicating that Europe is still too remote from its citizens. The European Institutions in general - and the European Commissioners in

particular - must improve their communication and dialogue with the public. But also the Member States have a responsibility to explain and make relevant the European Project of which they are a part.

The new European Constitution will indeed make the European Union more open and accountable even if there is still a lack of transparency in some fields. For instance, I would like the nomination process of the President of the European Commission to be more transparent. Why not involve the national parliaments in the nomination process next time? However, the new Constitution will create the comprehensible common, democratic foundation which is needed for the continuing work of building a stable and peaceful Europe.

*Europe has revealed in the last period all its weakness on the international scenery especially for the lack of a common foreign policy. Do you think the new tools given by the European Constitution will make it possible for Europe to make progress with its crisis?*

Not withstanding our differences in Iraq, we make good progress. The recent years has revealed significant progress in achieving a common EU foreign policy in areas ranging from the reconstruction of the Balkans to our response to the crisis in Afghanistan. More recently we are making significant contribution to the humanitarian disaster in Sudan.

The new Constitutional treaty, in particular the creation of a European Minister for Foreign Affairs, should enable the EU to build on this progress and ensure a more coherent and influential external policy.

Original versions

Pascal Lamy  
EU Trade Commissioner

*Which are the main achievements of the Commission in your field of responsibility throughout the last four years and what key outcomes are you hoping for the next term?*

Since 1999 the European Commission has actively worked to create both more trade - by cutting down barriers - and fairer trade to harness globalisation, and improving rules for trade in the world. We worked hard to launch a new round of WTO trade talks - the Doha Development Agenda - in November 2001, which put for the first time the needs of developing countries at the centre of the international trading system. After the failure of Cancún last year, we have managed to re-credibilise the WTO by concluding 50% of the Doha Agenda at the end of July. By taking key decisions on agriculture, industrial products, services, trade facilitation and development issues, we have given a major impulse to the negotiations. We should now pursue the talks, with the date of December 2005 in mind, when the next WTO Ministerial meeting will take place in Hong Kong.

We have also helped build a stronger multilateral trading system. We successfully contributed to the entry of countries such as China, Taiwan, Nepal and Cambodia into the WTO, and by concluding early bilateral accession deals with other major economies such as Russia and Ukraine, we have stressed for a truly global WTO. Promoting a stronger disciplines in world trade, and in particular compliance with the findings of the WTO dispute settlement system, leading the way on the long-running banana dispute,

and successfully pressuring the US to end its protectionist measures on steel and comply with WTO rules, thus safeguarding EU exports worth \$ 2.2 billion, has also been one of our priorities.

We have also secured new markets for European exporters by concluding free trade agreements with Mexico, Chile, South Africa and the EU neighbours around the Mediterranean rim. New markets mean stronger growth and more jobs. Similar negotiations continue with the Mercosur trade bloc (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) and with the Gulf Cooperation Council states.

But I think that most of all, we have put trade at the service of development. The EU was the first to give the world's poorest countries duty-free and quota-free access to its market with the "Everything But Arms" initiative. We also pressed successfully for a WTO deal giving poor countries access to essential medicines to fight diseases such as AIDS, tuberculosis and malaria. Moreover, we have revamped the trade relations between the EU and the Africa Caribbean and Pacific countries (ACPs), by launching trade talks between the EU and ACP regions, thus promoting regional integration and development.

And the work goes on: the Commission has just proposed a revised system of trade preferences in favour of developing countries, already the world number one preference system, granting developing countries more trade benefits than those of all other developed countries put together.

*One of the task of the new Commission will be setting the new political Agenda and defining the long term budget plan. What do*

Pascal Lamy

*you believe are the new policy priorities for the new Commission?*

Europe needs a budget to match its ambitions, particularly following the recent enlargement. In this context I find it totally incoherent to call, as some Member States are, for a budget limited to 1% of gross national income. The current debate about "who pays what" is not the correct one. We should really be focused on: "what are the spending priorities?" In my view, these priorities should be: competitiveness, citizenship and a strong presence of the European Union in the world.

To boost competitiveness, we have to improve the implementation of the so-called "Lisbon strategy", whose aim is to increase employment and deepen economic reform and social cohesion, by focusing on research and innovation and the knowledge economy. We therefore need a budget of truly European scale, because in areas like research, each euro invested in the EU budget can be better-used and give better value than a euro invested at national level. In such policy areas, it is always more beneficial to invest on an EU-25 level than on an individual national basis.

Boosting European growth also requires true economic and monetary coordination. In this context the Stability and Growth Pact is a vital tool to ensure macro-economic balance. It must be preserved, even though it is clear that it has to evolve, to be adapted to the change in circumstances.

But we cannot loose sight of the need for greater solidarity. This is achieved through an employment policy which relies heavily on active and efficient national training and education policies. It is also crucial to further reduce the gap between the continent's

richest and poorest regions via a renewed and sufficiently well-funded regional policy. Funds made available to countries like Spain, Portugal and Ireland during previous enlargements have allowed them to make up lost ground and achieve a similar standard of living to countries which were previously members of the Union. In a society under construction like the European Union, solidarity is vital to creating a feeling of belonging.

Another priority for the next Commission will be to create a Europe of citizens, with enhanced freedom and security. We must create a community of rights for Europe's citizens. The right to move freely in a border-free Europe, but with a guarantee of security and justice, is helped by our common asylum and immigration policies and police and judicial cooperation. The tragedy in Madrid in March made the Union accelerate and reinforce moves to put in place mechanisms to improve cooperation in the fight against terrorism and we must at all costs continue this work. Other threats which are now global in their scope must also be dealt with at an EU level, whether they be environmental or related to food safety or public health.

Last but not least, the Union must make its presence felt on the international stage. In foreign policy - and this was shown by the different reactions of the Member States to the invasion of Iraq - it has become crucial for the EU to assert itself on the world stage and deliver a clear and coherent message. The decision to name a European foreign minister thus goes in the right direction. Strengthening our foreign policy also means working for stable and sustainable development of the planet, in other words



**Original versions**

working on global development and governance. To achieve this, we need to set out a true common development policy and have a single representative in international organisations such as the IMF and the World Bank.

*The last European elections were marked by record level of voters abstention, showing a growing alienation of the citizens for the European issues. The rate of participation was especially unsatisfactory in the new member States. How do you think European institutions should direct their efforts in order to encourage a greater involvement of citizens? Do you think that the European Constitution has accomplished the objective to make the European system more open and accountable, which means closer to people?* It's good news that we have a new European Parliament, but when you think that it was elected by less than 50% of European voters and less than 20% in some countries, you have to wonder what are the reasons for such disinterest.

I believe the main problem is the gap between people's expectations and what is offered to them. Europe is failing to deliver results. People are demanding jobs and growth. What they get is constraints, procedures and stagnation, something that is illustrated by the delays in achieving the Lisbon Strategy, whose goal is to transform Europe into the world's most competitive economy by 2010. They call for foreign policy and they get a deep split over Iraq. They want a real political debate on the great challenges facing Europe. What they are given is a very good institutional machine, with a parliament directly elected by the citizens, a Commission with real

power of initiative, a transparent set-up, which welcomes NGOs and journalists with open arms: but it's lifeless. That's why we have to create a genuine political debate in Europe, a place where ideas can be exchanged, where well-known men and women tackle political challenges in the open.

Europe is also missing "a project". It worked well when it had the single market project, or the euro, enlargement or the Constitution. Today, it needs a clear direction. That's why we have to define priorities, the big objectives for the Union.

In this context, the adoption of the Constitution is good news, despite its imperfections; because it helps to reinforce people's feeling that they belong to Europe, a feeling that's been seriously missing if the results of the last European elections are anything to go by. It offers undoubted institutional progress, such as the strengthening of the role of the European Parliament which will in future have co-decision powers with the Council of Ministers, the extension of qualified majority voting - with the exception/disappointment of the maintenance of unanimity in tax and social matters - and the nomination of a European foreign affairs minister.

*Europe has revealed in the last period all its weakness on the international scenery especially for the lack of a common foreign policy. Do you think the new tools given by the European Constitution will make it possible for Europe to make progress with its crisis?*

Europe's role in the world is a crucial question. Trade is one of the few areas in which Europe is truly integrated. It's an area

**Pascal Lamy**

where we speak with one voice and where we have real weight on the international scene. I'm thinking in particular of the role a united Europe plays at the World Trade Organisation. Now we need to take the same step forward on foreign and defence policy. The nomination of a foreign minister seems to me to be a very good thing to ensure better in this area.



**Venturini&C SpA**  
industria poligrafica & cartotecnica

**Venturini I.T. spa**  
Venturini Information Technology Service

**GRAFICOM**  
INDUSTRIA POLIGRAFICA E SERVIZI

**GS**  
INDUSTRIA  
GRAFICA  
**GRAPHICSCALVE s.r.l.**

**co.making** s.r.l.

**VENTURINI**  
KREATIVE DIALOGUE

**MailFactory**

- *Mailings*
- *Supporti promozionali per giochi e concorsi*
- *Inserti*
- *Stampati pubblicitari*

- *Servizi in outsourcing e Business Communication*
- *Document Management*
- *Cards*
- *Modulistica speciale*

Sede Legale: Viale della Resistenza, 47 - 42018 S. Martino in Rio (RE) Italy  
Tel. 0522 638411 s.p. - Fax 0522 638499 s.p. - [www.venturinigroup.com](http://www.venturinigroup.com)