

## L'Europa e sue specificità

**Raccolta di articoli e saggi di Silvana Paruolo (2016-2019) pubblicati in “Europa in movimento” “GIORNALE dei comuni”, “Tempo Libero”, e in un’opera collettanea del 2015 (*AAVV La famiglia omogenitoriale in Europa – Diritti di cittadinanza e libera circolazione* – a cura di G. Toniollo e A. Schulster, ed. Ediesse 2015)**

Inizialmente ho fatto questa Raccolta di miei articoli e saggi per inserirla nel mio ultimo libro *L'Europa è il futuro* Edizioni Simple 2021. Successivamente - per evitare un volume eccessivamente lungo - ho pensato di rendere questa Raccolta leggibile in questo mio BLOG, inserendone il Link nel volume ora in corso di pubblicazione. Ci sarebbero stati anche altri miei Saggi che sarebbe stato forse utile riprodurre ma - per la loro lunghezza preferisco rinviarvi alle testate che li hanno pubblicati. Penso in particolare a:

- “A proposito degli strumenti per la coesione economica e sociale” sul trimestrale “L’Italia e l’Europa” (ISTUD) Edizioni Maggioli n. 30 1992
- Quali strumenti per la coesione economica e sociale? in Affari sociali internazionali n. 1 1996

L’elenco completo di quanto da me pubblicato su questo bel Trimestrale - Affari sociali internazionali -finché è esistito, è consultabile sul sito *on line* di Affari sociali Internazionali (Franco Angeli Editore).

**Qui di seguito l’elenco di quanto qui reso leggibile.**

1. L’Europa al bivio: disgregazione o rilancio del progetto europeo,  
31 maggio 2016 in “Europa in movimento” .....
2. L’Europa esiste e le spetta un futuro,  
12 marzo 2017 in “Europa in movimento” .....
3. Antonio Tajani è il nuovo Presidente del Parlamento europeo,  
18 gennaio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
4. Europa a doppia velocità – E tre Risoluzioni del PE sul futuro dell’Unione  
20 febbraio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
5. Il 60esimo Anniversario dei Trattati di Roma: firmata dai 27  
una Dichiarazione congiunta -27 marzo 2017 – in “Giornale dei comuni” .....
6. Riflessioni europee sull’Unione economica e monetaria  
maggio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
7. Il 19esimo Vertice Cina-Ue, 6 giugno 2017 in “Giornale dei comuni”  
6 giugno 2017 in “Giornale dei comuni” .....
8. Il G20 di Amburgo (7-8 luglio 2017),  
11 luglio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
9. UE: il Vertice dei Balcani occidentali (2017) - E la Trilaterale,  
17 luglio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
10. Mini-vertice euro-africano a Parigi: si consolida la locomotiva  
Roma-Parigi-Berlino-Madrid, 1 settembre 2017 in “Giornale dei comuni” .....
11. Il G7 canadese, 8 giugno 2018 in “Europa in movimento” .....
12. Il discorso Juncker sullo Stato dell’Unione – E la questione Orban,  
17 settembre 2018 in “Europa in movimento” .....

13. Il G7 di Firenze e Europa creativa – 5 aprile 2017 – in “Giornale dei comuni” .....
14. Unione europea: come si è giunti alla nuova Agenda per la cultura –  
E breve intervista all’europarlamentare Silvia Costa (Commissione cultura-  
Parlamento europeo) - 26 luglio 2018 in “Tempo Libero” .....
15. Digitalizzazione e nuova strategia europea di politica industriale: dal G7 di  
Torino al Vertice Ue di Tallin, 16 ottobre 2017 in “Europa in movimento” .....
16. La digitalizzazione del lavoro: Industria 4.0, 5 gennaio 2019  
in “Europa in movimento” .....
17. L’Unione europea e la lotta ai cambiamenti climatici  
Estratti di miei articoli in “Europa in Movimento” e “Giornale dei comuni”  
(2016-2019) .....
18. L’Ue e l’impegno strategico a favore della parità di genere (2016-2019)  
10 marzo 2017 – in “Giornale dei comuni” .....
19. Ma...la legge e i diritti (quale legge e quali diritti?) sono uguali per tutti?  
(Gli strumenti di *soft-law* – Le Linee guida dello “*Strategic framework  
on human rights*” Ue e il suo Piano di azione)” capitolo di Silvana Paruolo  
nel volume *AAVV La famiglia omogenitoriale in Europa – Diritti di cittadinanza  
e libera circolazione* – a cura di G. Toniollo e A. Schulster, ed. Ediesse  
(maggio 2015).....
20. Serve più Europa sociale -Varato il Pilastro europeo dei diritti sociali  
5 febbraio 2018 in “Europa in movimento” .....
21. UE: il Pacchetto equità - un’Autorità europea del lavoro - Accesso alla protezione  
sociale marzo 2018 – nel mio Blog <https://appuntamentieuropei.wordpress.com> .....
22. Catene di fornitura: quali strumenti internazionali per la tutela dei diritti?  
13 giugno 2016 – Mia Inchiesta in “Giornale dei comuni” .....
23. La legge tedesca sulla cogestione è compatibile con il diritto  
dell’Unione europea? - 25 luglio 2017 - in “Giornale dei comuni” .....
24. La 12esima Biennale LASAIRE - Crisi innovazione tecnologica e mutamento  
delle imprese – 24 ottobre 2017 in “Giornale dei Comuni” .....
25. UE e Lavoratori distaccati in Europa 16 luglio 2018 nel mio Blog  
<https://appuntamentieuropei.wordpress.com> .....
26. Rapporto ITUC 2017 sui diritti umani nel mondo: aumento di violenza e repressioni  
nei confronti dei lavoratori - 11 luglio 2017 - in “Europa in movimento” .....
27. Unione europea e coesione Quali possibili scenari, 23 novembre 2017  
in “Europa in movimento” .....
28. Migranti: bocco dei porti se l’Ue non dà risposte all’emergenza,  
30 giugno 2017 in “Giornale dei comuni” .....
29. Migranti, intesa italo-francese-tedesca a metà, 4 luglio 2017  
in “Giornale dei comuni” .....
30. Migranti è un problema europeo? 5 luglio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
31. L’Italia e il vertice informale di Tallin 7 luglio 2017 in “Giornale dei comuni” .....
32. Il Consiglio 28-29 giugno 2018 e l’emigrazione, giugno 2018  
nel mio Blog <https://appuntamentieuropei.wordpress.com> .....
33. La politica della Pesca – Breve estratto da S. Paruolo *Introduzione  
all’Unione europea Oltre la fida del 2014* Il mio libro- Feltrinelli 2014 .....
34. La politica marittima integrata -Breve estratto da S. Paruolo *Introduzione  
all’Unione europea Oltre la fida del 2014* Il mio libro- Feltrinelli 2014 .....

35. UE: quale riequilibrio tra tempi di lavoro e di vita?

ottobre 2019 in "Tempo Libero" .....

#### 1. L'EUROPA AL BIVIO: DISGREGAZIONE O RILANCIO DEL PROGETTO EU - 31 maggio 2016 - in Europa in movimento

*Sarò qui breve nell'esprimere alcune riflessioni, ispiratemi da Altiero Spinelli, antifascista, grande europeista e federalista, che ci ha lasciato 30 anni fa, dopo una vita intera dedicata alla libertà e all'impegno. Prima fra tutte: queste... Ad oggi coesistono il metodo comunitario (basato sul dialogo a tre del triangolo Parlamento-Consiglio-Commissione europea), il Metodo del coordinamento aperto e il Metodo inter-governativo. E al primo è ormai incollato il Consiglio europeo il che rende il triangolo una quadriga, di cui non si sa bene chi ha le redini. C'è troppo poca Europa nell'Unione europea scaturita dal Trattato di Lisbona? Per superare le attuali derive, inter-governativa e nazionaliste, ci sarebbe da ritrovare innanzitutto il sentimento di appartenenza a una stessa Comunità. E - una volta definite alcune priorità prioritarie - visto che (come giustamente ben precisava Spinelli) l'Europa non cade dal cielo, ci sarebbe da agire.*

**Il Manifesto di Ventotene non è un invito a sognare, ma un invito ad agire!** - Il mondo cambia (ho tentato di mostrarlo, in particolare, anche Introduzione del mio libro, *Unione europea Oltre la sfida*, del 2014. Basti qui pensare all'Agenda digitale - e alla cosiddetta quarta rivoluzione industriale (v. Industria 4.0, Internet of Things, Digital fabrication, e tutti i nuovi tipi di lavoro, che ne deriveranno a condizione di una formazione adeguata, ecc.) o alle innovazioni insite in un'economia verde e sostenibile, o ancora ai cosiddetti Paesi emergenti (tra l'altro, con tradizioni di diritti, e diritti umani, tra loro diversi) alla globalizzazione, alle vere cause dei troppi conflitti in essere e alle loro conseguenze, ecc. ecc.. In questo mondo che cambia - per essere all'altezza delle sfide, e anche per poter salvaguardare i veri valori europei (tornando ai valori dei padri fondatori) - di certo servirebbe più Europa (e non meno Europa). Ma, in realtà, oggi, siamo dinanzi a un bivio:

1. Brexit, ipotesi di altri Referendum analoghi in altri Paesi membri dell'Unione europea, populismi anti/europei nazionalisti xenofobi e razzisti (spesso ispirati solo da interessi elettorali), voglia di nuovi muri, e la possibilità di una vera e propria disgregazione dell'Unione europea.
2. O una decisione a favore di un vero salto di qualità e un forte rilancio del Progetto europeo.

Considerando che l'Unione europea odierna tale quale non si mostra all'altezza delle sfide che è chiamata ad affrontare, e rischia una disgregazione proprio in un momento storico in cui servirebbero più Europa (e non meno Europa) - e un'Ue diversa - sono, senza ombra di dubbio, tra i partigiani della seconda strada. Ed è questa la ragione per cui sono qui oggi, a Ventotene, per la commemorazione di Altiero Spinelli.

L'"idea di Europa" comincia a delinearsi nel Cinquecento, prende corpo e fisionomia nel settecento e acquisisce una fisionomia pressoché definitiva nel corso del diciannovesimo secolo, dapprima cozzando contro l'idea di nazione e poi assorbendola e rielaborandola.

Il progetto di un'Europa "libera e unita" - nel 1941 immaginato da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni, Ursula Hirschmann e Ada Montanari a Ventotene - ha attratto le nuove democrazie nazionali nel dopo-guerra ed ha accelerato la fine dei totalitarismi fascisti in Grecia, Portogallo e Spagna e dei totalitarismi comunisti nell'Europa centrale e orientale. Lo spunto iniziale del Manifesto di Ventotene (nel 1941 steso da Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni - esiliati sull'isola di Ventotene - con Ursula Hirschmann) è la constatazione della crisi dello Stato nazionale che, fondendo insieme Stato e nazione, ha accentuato tendenze autoritarie (all'interno dei confini nazionali) e tendenze aggressive (sul piano internazionale). Per contrastare entrambi queste tendenze, il Manifesto suggerisce, tra l'altro, di riorganizzare in senso federale l'Europa. La sua prima idea politica fondamentale - scriveva in un suo commento lo stesso Spinelli - "era che la federazione (europea) non era presentata come un bell'ideale, cui rendere omaggio per poi occuparsi d'altro, ma come un obiettivo per la cui realizzazione bisognava agire ora, nella nostra attuale generazione. Non si trattava di un invito a sognare, ma di un invito ad operare".

Più tardi, nel 1984 - su impulso dello stesso Altiero Spinelli (che nel processo d'integrazione europea graduale, ispirato dall'imperante modello funzionale, ha sempre saputo cogliere opportunità favorevoli alla costruzione degli Stati Uniti d'Europa) - il primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale ha adottato il "Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea". Come si ricorderà - allora - la risposta dei governi è poi stata l'adozione dell'Atto unico europeo (il famoso "topolino che esce dalla montagna"). Spinelli non si scoraggiò perché "il valore di un'idea - amava precisare - prima ancora che dal successo finale è dimostrata dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte". E ha continuato la sua azione.

**Comunità europea o Unione europea?** - Il nazionalismo è stato sconfitto dalla seconda guerra mondiale, ragion per cui il 25 marzo del 1957, gli Stati nazionali hanno dato inizio al processo d'integrazione europea sulle macerie della seconda guerra mondiale. Sei Paesi (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) hanno deciso di creare la Comunità Economica Europea (CEE o Cee), con cui nascono due obiettivi: il Mercato comune europeo, cioè la libera circolazione fra i Paesi membri di persone capitali merci e servizi, e il riavvicinamento delle politiche economiche. Nel 1992, con il Trattato di Maastricht o Trattato sull'Unione europea (che tra l'altro prefigura l'Unione economica e

monetaria, ed una moneta europea unica), la CEE è ri-definita Comunità europea e diventa il primo dei 3 Pilastri dell'azione dell'Unione europea (il secondo è la Politica estera e della sicurezza comune e il terzo è la Giustizia per gli affari interni). Successivamente, dopo il no dei francesi e degli olandesi al Progetto di Trattato costituzionale, con il Trattato modificativo di Lisbona (preceduto da altre riforme dei trattati) - adottato nel 2007 e entrato in vigore nel 2009 - la Comunità europea è assorbita dall'Unione europea: il Trattato sull'Unione europea mantiene il titolo, invece il Trattato che istituisce la Comunità europea è ri-denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione.

**L'Europa del Trattato di Lisbona...** - Dal Trattato di Lisbona esce un'Europa con maggiori possibilità d'iniziativa dei cittadini, ma a più velocità e - che si tratti di sociale, difesa, Schengen ecc. - a geometria più variabile di prima. Ne esce una Carta dei diritti fondamentali, traslocata dai Trattati, ma dotata dello stesso valore giuridico dei trattati. Ne esce un nuovo Sistema istituzionale, farraginoso e costoso. Il Consiglio europeo e la Banca centrale europea vengono promossi al rango di istituzioni Ue. E vengono previsti due nuovi incarichi: un Presidente stabile del Consiglio europeo e un Alto Rappresentante dell'Unione degli affari esteri e la politica di sicurezza. Ne esce un'Ue che supera l'architettura dei tre pilastri, definisce le competenze dell'Ue e introduce un nuovo diritto di recesso. La co-decisione viene estesa, anche se l'unanimità resta in settori essenziali. La Cooperazione rafforzata tra 9 o più Stati è resa più facile. Vengono resi possibili progressi in vari campi. A oggi, il Metodo comunitario (basato sul dialogo a tre del triangolo Parlamento-Consiglio-Commissione europea), il Metodo del coordinamento aperto e il Metodo inter-governativo coesistono. Ma c'è troppo poca Europa - ed Unione - in questa Unione europea delineata dal Trattato di Lisbona.

Per superare le attuali derive - inter-governativa e nazionaliste - c'è da ritrovare innanzitutto il sentimento di appartenenza a una stessa Comunità, la Comunità dei cittadini europei; e - direi - anche il vero spirito spinelliano... In altri termini, per costruire l'Europa federale, non basta l'ingegneria istituzionale, anche se questa oggi più che mai) resta essenziale. Servono conoscenza di cosa si parla, consenso, partecipazione, idee, e soprattutto un'Ue capace di dare risposte per risolvere i veri problemi cui noi cittadini ci troviamo confrontati.

L'Unione europea (oggi circondata da conflitti) ha finora garantito la pace, almeno tra i suoi Paesi membri. Ed ha (tra l'altro) adottato la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989) e, più recentemente (con il Trattato modificativo di Lisbona) la Carta dei diritti fondamentali; e la decisione (per i diritti civili) di fare aderire l'Ue alla Cedu (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) del Consiglio d'Europa (con questa adesione - poi contestata dalla Corte di giustizia UE - i cittadini europei potrebbero fare ricorso anche contro le istituzioni dell'Unione). Il problema è che questi diritti - troppo spesso - non vengono veramente applicati. Oggi c'è, quindi, da saperne tutelare l'applicazione. E c'è anche da sapere estenderli a chi ne è privo (penso ai lavoratori precari, ai giovani che rischiano di non avere una vera pensione decente, ai profughi degli attuali esodi biblici ecc.). Mai più di oggi, le conquiste politiche e sociali europee sono - per crisi, austerità e liberismo - sotto attacco. Ma... i diritti fondamentali vanno tutelati, ed estesi a chi ne è privo. E tutti dovremmo impegnarci affinché - su una logica di mera finanza e profitto - prevalgano giustizia sociale, libertà, sviluppo (anche sociale) e benessere diffuso. La stessa Carta - sulla quale la Cgil sta raccogliendo le firme necessarie alla sua presentazione come Proposta di legge d'iniziativa popolare, a livello nazionale - va in tal senso. Ma, per tutto questo, serve cittadinanza attiva, quindi un'opinione pubblica consapevole.

**"L'Europa non cade dal cielo"** - scriveva giustamente lo stesso Spinelli. Occorre, quindi, anche una vera e propria mobilitazione popolare. In Italia, il Movimento europeo, ha deciso di avviare un'azione popolare per combattere - insieme alla disgregazione nell'Unione e dell'Unione - i fenomeni razzisti che stanno emergendo in molti paesi europei, per contribuire a creare un'opinione pubblica europea e per gettare le basi di un'alleanza di innovatori in tutta l'Unione (il primo atto di questa azione popolare è stato compiuto a Ventotene e al carcere di Santo Stefano, il 21 e 22 maggio 2016, giornate di ricordo - a 30 anni dalla sua morte - di Altiero Spinelli). Trovo interessante i suoi "Processi" all'Europa, nelle scuole e nelle università (qualcuno, a Ventotene, suggeriva anche di non dimenticare i Centri per anziani). In merito, sarebbe cosa utile - magari con un Progetto europeo - riuscire ad organizzare questo tipo di "Processi" (in modo capillare e sistemico) almeno in tutto il nostro Paese e (meglio sarebbe) in tutti gli altri Paesi membri dell'Unione. Da questo tipo di esercizio (grazie anche ai lavori preparatori) potrebbero nascere anche approfondimenti, nuove idee, e nuovi input.

Inoltre, potrebbe, forse, essere utile per avvicinare l'Europa ai cittadini, ri-pensare e ri-creare un Team Europe di Conferenzieri europei sull'Unione europea e le sue politiche (non solo docenti universitari... persone con competenze certe, e verificabili, sulla base di parametri da definire) coordinati, e retribuiti, dalla Rappresentanza della Commissione europea in Italia. In Italia - anni fa - il vecchio Team Europe è stato soppresso. Invece - in altri paesi dell'Unione - continua tuttora ad esistere. Mai più di ora, in tutti i Paesi membri dell'Ue c'è da mobilitarsi - e c'è da agire (l'Europa non cade dal cielo) - affinché si consolidino, un'opinione pubblica, e una vera volontà politica che (superata l'attuale crisi) consenta passi decisi, in particolare, verso queste priorità:

- più Europa (e non meno Europa) ed un'Unione europea, diversa, mettendo in cantiere anche un'eventuale revisione delle attuali istituzioni UE per un vero salto di qualità;
- un'Europa dei diritti della persona, dei lavoratori e dei cittadini, e del Progresso - anche sociale - da noi e nel resto del mondo;
- libertà e libera circolazione, quindi, ma anche diritti, umani e fondamentali, esigibili, tutela dei consumatori e dei

risparmiatori, dialogo sociale e sane relazioni industriali, ecc.

- un'Europa, quindi, che sappia contrastare razzismo, terrorismo, e rischi di fascismi e totalitarismi, ma anche logiche di sola cieca austerità, o di sola finanza e profitto.

- più investimenti ... A oggi, il Piano di investimenti Juncker resta insufficiente, e sulla carta. Bisogna puntare su più investimenti, su crescita e anticipazione dei cambiamenti, sullo sviluppo (verde sostenibile digitale sociale ecc.) e su Servizi pubblici di qualità, ecc. anche se - intanto - non c'è accordo al G7 sul superamento della politica di austerità che sta danneggiando l'economia europea. Le posizioni della cancelliera Angela Merkel non cambiano, nonostante le spinte che provengono da più parti. Renzi cerca la sponda nel presidente americano uscente Obama, mentre Cameron schiera la Gran Bretagna accanto alla Germania. In Giappone, al padrone di casa Shinzo Abe, a Barak Obama, Matteo Renzi e Francia - sul fronte della crescita / "basta austerità" - si è aggiunto anche il Canada. La previsione di crescita dell'Ocse per il 2016 è al 3%, tra l'altro, condizionata dal rallentamento di economie emergenti (quali la Cina), e persino da recessioni brutali (ad es. in Brasile o in Russia).

- la creazione di un esercito comune, europeo, per economie di scala, e (anche grazie all'indotto) maggiore capacità europea anche di innovazione tecnologica

- una Politica estera, e di sicurezza, comune

- una vera Politica europea dell'immigrazione, e una vera Cooperazione per lo sviluppo, che sappia mettere in primo piano rispetto dei diritti umani, costruzione in loco di utili infrastrutture anche sociali, creazione di lavoro dignitoso, cooperazione anche industriale ecc.

- una revisione della Politica di vicinato.

\*Contributo di Silvana Paruolo (Membro dell'Assemblea del CIME) - in occasione della commemorazione di Altiero Spinelli (Ventotene maggio 2016)

## 2. L'EUROPA ESISTE E LE SPETTA UN FUTURO - 12 Marzo 2017 - in Europa in movimento

*In questo breve saggio ricordo alcune specificità europee. Per semplificarne la lettura, l'ho articolato in 3 Parti: Europa a doppia velocità? (in cui mi soffermo anche sui possibili modelli di flessibilità, e sul Libro bianco della Commissione europea sul futuro dell'Ue); Si a un'Europa anche sociale; l'Europa esiste - ed ha proprie specificità - non riduciamola alla sola austerità.*

**I. EUROPA A DOPPIA VELOCITÀ?** - Spesso si sente dire (o si legge anche su quotidiani prestigiosi) che l'Europa non esiste, che l'Europa che abbiamo creato non funziona più, e che si deve riconoscere che la democrazia funziona solo su base nazionale. Personalmente non condivido il luogo comune dei nazionalisti che è collegare l'antieuropeismo al tema della democrazia. Lo affermo pur condividendo la preoccupazione di chi teme che i processi di denazionalizzazione possono erodere le fonti socioculturali della legittimità democratica e lo Stato sociale, senza creare un'alternativa. Il vero problema dell'Unione europea è che l'edificio (europeo) è incompiuto e, di certo, non perfetto.

E il vero problema dell'euro è che, quando è esplosa la grande crisi del 2008-2009, ci si è trovati con una moneta unica, ma senza un vero governo (economico e politico) europeo. L'Europa non è la causa dei problemi. E con una guerra commerciale "a tutto campo" - a suon di dazi e riduzione di importazioni - a lungo termine tutti hanno da perdere. Lasciare l'euro per far crescere il deficit senza essere imbrigliati dalle regole europee? Comporterebbe un aumento del costo del debito, il ritorno a una situazione (del tutto priva di regole) analoga a quella del 2008, una guerra tra monete e miopi svalutazioni (valutarie) piuttosto che innovazione ecc. E impoverirebbe i cittadini. Anche se è vero pure che - per assenza di debito controlli di debita conversione - con l'euro i prezzi sono stati triplicati se non quintuplicati, basti pensare al costo delle case in Italia. Senza il "whatever it takes" di Mario Draghi - il suo famoso "faremo di tutto per salvare l'euro" (e le azioni della Banca centrale europea che ne sono derivate) e senza decisioni, prese a Trattati vigenti, quali lo scudo anti-spread, la creazione del Fondo salva-stati, la golden rule, il lancio del Piano Juncker ecc. - le conseguenze economiche e sociali della grande crisi finanziaria (2008-2009) nata in America (e non in Europa), e della successiva crisi dei debiti pubblici, sarebbero state ancora peggiori.

Draghi, che guida un'istituzione che persegue obiettivi generali e non su misura dell'interesse dei singoli paesi, giorni fa al PE ha precisato che gli attuali stimoli Bce - *quantitative easing* e bassi tassi - sono ancora necessari. E sembra abbia addirittura indicato l'intenzione di mantenere una politica monetaria espansiva fino alla fine del suo mandato (2019). "Il ritiro degli acquisti mensili di titoli sovrani potrebbe minacciare l'esistenza dell'euro", sottolinea anche l'economista Thomas Meyer. E l'asse Draghi-Merkel su un euro a unica velocità sembra esser solido come non mai, benché i furiosi risparmiatori tedeschi vorrebbero un aumento dei tassi di interesse. Il presidente della Bundesbank Weidmann riconosce che i bassi tassi di interesse hanno anche effetti positivi per creare posti di lavoro, e "per le entrate dello stato" e spiega che non è il momento di frenare la politica monetaria voluta da Draghi. Oggi più che mai la BCE è una vera e propria "trincea" europea. Ma da sola non può risolvere tutti i problemi, anche perché permangono variabili problematiche strutturali quali divergenze nell'eurozona, ripresa differenziata, focolai di crisi nel Mediterraneo, ecc. La stessa corsa degli spread (il crescente divario tra *bund* tedesco e i titoli di Stato decennali di Grecia Italia e Francia) lo indica. In un contesto di crisi multiple - e di virulento anti-europeismo nazional-populista - la politica dei piccoli passi non basta più. Non a caso, la stessa Merkel - posto all'ordine del giorno il futuro dell'Europa - si è detta disponibile a rafforzare l'integrazione dei Paesi disponibili. Ed è aperta al rilancio di un'Europa a doppia velocità (pur senza "club esclusivi") come strada per non perdere altri partner dopo il RU.

Nel mondo aumentano anche le disuguaglianze, oltre che nuove economie emergenti e nuove potenze (cui altre seguiranno a ruota). Theresa May alza il suo muro e, avvicinandosi al Presidente Trump, lancia la sfida di una “hard Brexit” – “non manterremo neanche un pezzo” (da qui l’annuncio della loro uscita dal mercato unico europeo) – e, se ostacolata, minaccia di abbassare le tasse (quindi guerra fiscale!). Donald Trump con il suo “America first” sceglie il protezionismo, minaccia una guerra commerciale con la Cina e un rafforzamento del dollaro, preferisce Accordi bilaterali, congela l’ipotesi di due Stati (Israele e Palestina), attacca la Germania (che detiene uno degli avanzi commerciali più elevati nei confronti degli Usa), evoca con favore lo sgretolamento dell’Ue e definisce la NATO “obsoleta” (anche se – almeno per il momento – non ci sarà una ritirata americana dalle sue alleanze). Il ruolo di Putin (in Siria, ecc.) – alleato con Erdogan (Turchia) – si rafforza. E il Presidente Trump gli esprime simpatia condizionata. Intanto – al *World Economic Forum* di Davos – il leader cinese, dichiarandosi pronto a un ruolo guida globale, si candida quale motore dell’economia globalizzata. Contro ogni legge, il governo d’Israele annette le colonie nei territori palestinesi.

E potrei continuare...

Gli equilibri planetari, e il mondo, stanno cambiando. E (a causa di crisi multiple) i diritti dell’uomo, i diritti fondamentali e del lavoro, sono sempre più violati. Tuttavia (in Europa e nel resto del mondo) bisogna darsi anche l’obiettivo di salvaguardare quanto di meglio siamo stati capaci di immaginare e realizzare: democrazia, riduzione dell’analfabetismo, assistenza previdenziale e sanitaria, libertà civili, diritti dei lavoratori, diritti dell’uomo, pluriculturalismo, parità di genere, non discriminazione, rispetto dell’ambiente, regole per la libera circolazione e per la finanza, rispetto delle leggi internazionali, progresso scientifico, benessere materiale ecc. E questo può, forse, essere più facile con un’Ue più forte, piuttosto che con un’Europa delle Nazioni frutto di un’Ue disgregata.

**Ci sono problemi che nessuno stato può risolvere da solo** - Dopo Brexit, i capofila di chi vuole meno Europa (dotati di poca familiarità con l’equilibrio tra lealtà atlantica e appartenenza all’Ue) sono i Paesi dell’Est spesso accusati (non a torto) di scarsa solidarietà europea, e di poca riconoscenza per l’enorme sforzo finanziario dall’Ue fatto a loro favore.

Per noi, la dominazione sovietica è stata una minaccia. Per loro è stata una realtà.

È ovvio che la loro percezione della propria sicurezza, e del significato dell’alleanza con gli Usa, è diversa. Agli occhi della Polonia, dell’Ungheria, della Repubblica Ceca e della Slovacchia (Gruppo di Visegrad o V4) la clamorosa scelta della Gran Bretagna di lasciare la casa comune europea è quindi «una opportunità per migliorare il funzionamento dell’Unione». A Bratislava, il V4 ha chiesto che venga difeso «un equilibrio istituzionale» che garantisca al Consiglio europeo «il ruolo di definire direzioni e priorità» e un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali. “Il progetto europeo si è arenato” e “bisogna lasciar cadere le illusioni federaliste”, ha di recente scritto l’ungherese Orban secondo cui - affinché l’Europa diventi di nuovo forte - “ci vuole un ritorno all’Europa delle Nazioni”.

Dopo la vittoria del verde Van Der Bellen - in Austria - c’è sete di rivincita da parte dei populistici. E c’è anche chi parla di Swexit, Grexit – in caso di vittoria di Marine Le Pen alle prossime elezioni francesi - di Francexit, e addirittura di una uscita della stessa Germania! Ma attenzione nazional-populisti! Con l’affermarsi di economie emergenti e di nuovi protagonisti, il mondo cambia, ma continua ad essere caratterizzato da interdipendenza. E ci sono sfide minacce e problemi – quali crisi multiple, immigrazione e crisi dei rifugiati, cause del terrorismo e dei molteplici conflitti in essere, lotta ai cambiamenti climatici, dumping sociale salariale fiscale ambientale, spread che si ampliano, politiche di Trump, problemi di crescita e sviluppo ecc. - che nessuno Stato può veramente risolvere da solo.

**C’è troppo poca Europa** - In un momento, quindi, in cui i movimenti nazional-populisti si colorano sempre più di anti-europeismo (basti pensare all’esito del referendum inglese su Brexit e all’onda di contagio che minaccia l’Unione) – e gli euroscettici dilagano (a partire dal blocco dell’Est, ma nessuno è escluso) - non sarà forse inutile sottolineare che non c’è troppa Europa. Piuttosto, c’è troppa poca Europa. Il progetto europeo andrebbe quindi completato, se non si vuole assistere a una sua graduale disgregazione con tutto ciò che questa può comportare per la pace fra gli stessi europei, la sicurezza, la capacità di reazione agli choc esterni (finanziari, immigrazione, e conflitti ecc.). D’altra parte, è vero anche che l’Europa (Ue) che c’è, non è perfetta, né tanto meno esente da europsprechi, ragion per cui trovo interessante, per esempio, un recente libro di Roberto Ippolito “*Europsprechi*” (Chiarelettere), buon punto di partenza per ulteriori approfondimenti. Io stessa, da anni, sostengo che bisogna rivedere anche come sono spese le risorse UE (per fognature senza sbocco, e altre frodi?) – per fare cosa, e come – e che non basta una correttezza formale dei conti.

Bisogna prestare più attenzione a cosa (e come) si realizza...

**Circa il suo futuro....** - Quanto al futuro dell’Europa, innanzitutto, ci sarebbe da riprendere a crescere, e se possibile, senza debiti. E ci sono problemi strutturali da risolvere, con misure – e infrastrutture – per energia, ambiente, trasporti (verdi), economia circolare, digitalizzazione e industria 4.0 (cioè, robotica intelligenza artificiale e Big Data Rete, e investimenti nella conoscenza), *crowd e share economy, job / e imprese creation* ecc. Servono quindi più investimenti, di quanto già previsto dal Piano Juncker. Ma, forse, c’è anche da rivedere il *Fiscal compact* adottato con un Accordo intergovernativo, e altri Patti. E c’è da uscire da regole di bilancio troppo stringenti, se necessario anche con una sospensione temporanea delle regole.

In altri termini, c’è da tornare ai Trattati, al rispetto dei diritti umani, e ai veri valori del processo d’integrazione europea avviato dai padri fondatori.

Inoltre – personalmente - concordo con chi ritiene che c’è da concentrarsi, lasciando la porta aperte a tutti i Paesi che

vorranno aderirvi, innanzitutto sull'Europa dei 19 paesi membri dell'Unione economica e monetaria (UEM), completando l'Unione economica e bancaria, e l'Europa fiscale e dei capitali. E dandosi anche l'obiettivo di un'Europa sociale. Si quindi a una Cooperazione rafforzata, purché non diventi una cooperazione *à la carte* e a macchia di leopardo, e purché sia intesa quale Nucleo aperto ad altre adesioni. L'Europa a più velocità esiste già, per l'euro, il Trattato di Schengen, ecc. Sì, quindi, a passi istituzionali concreti, in una logica di cerchi concentrici e di Cooperazione rafforzata e/o verso una vera Unione federale.

Ma per la sua costruzione non basta l'ingegneria istituzionale. Serve anche far risorgere (e affermare) accanto alle varie identità - nazionali locali culturali etniche ecc. - un sentimento di appartenenza comune alla Comunità comune dei cittadini europei e, anche grazie a programmi quali Erasmus, una identità "europea". E soprattutto serve una capacità - europea - di risoluzione dei veri problemi cui i cittadini europei sono oggi confrontati (disoccupazione, scarso potere di acquisto, violazione dei diritti dell'uomo, e del lavoro, ecc.). Solo così si potrà superare l'attuale crisi di fiducia, nei confronti dell'Europa, peraltro dai politici nazionali resa colpevole anche di cose di cui colpevole non è, per un utile scaricabarile di responsabilità, soprattutto alla vigilia di elezioni.

**Le possibili formule di integrazione europea** - Sono varie le possibili formule d'integrazione europea. C'è l'Europa *à la carte* (gli Stati possono scegliere come da un menu a quali politiche intendono prendere parte). C'è l'Europa a più velocità (si procede verso gli stessi obiettivi ma assecondando la differenziata capacità di tenere il passo). C'è l'Europa a geometria variabile (nociolo duro, cerchi concentrici, due Europe), con cui si fa qualcosa in più con qualcuno in meno, destinato a sorpassare in un secondo momento (è la formula che si è già adottata, ad esempio, per lo SME e per l'euro e per l'Accordo di Schengen). Le variabili riguardano il numero di Paesi in temporanea deroga, la durata della deroga, l'assetto istituzionale dei settori aggiuntivi (autonomo o lo stesso proprio del centro di gravità?). Nell'approfondimento della riflessione sulla flessibilità, si distingue l'approccio fondato sulle politiche a "macchia di leopardo" da quello fondato sull'idea di "Integrazione rafforzata" che riconduce ad un'unica categoria il lessico del dibattito politico sull'evoluzione dell'Unione ("avanguardia aperta", "gruppo pioniero", "gruppo precursore", "plotone di testa", "centro di gravità" "cuore dell'Europa"). È una differenza importante perché si discosta dalle impostazioni che rischiano di configurare le Cooperazioni rafforzate come un mero espediente per aggirare la regola dell'unanimità, o per creare "nuclei duri" di matrice intergovernativa. Cooperazione rafforzata e Integrazione rafforzata sono due modi distinti di cooperazione, con una densità diversa, di cui ciascuna risponde ad una logica diversa (mentre le cooperazioni rafforzate sarebbero tendenzialmente centrifughe, l'integrazione rafforzata sarebbe essenzialmente centripeta). Con la Cooperazione rafforzata - inserita nel Trattato di Lisbona - più di 9 Paesi hanno detto sì a tasse sulle transazioni finanziarie.

Circa il tanto temuto federalismo, oggi più che mai, sarebbe forse cosa utile un Convegno europeo/internazionale che aiuti i cittadini europei a capire di cosa si parla. Una Federazione di Stati nazione? Una Federazione leggera per gli Stati Uniti d'Europa, in cui con notevoli risparmi per i cittadini - in conformità con il principio di sussidiarietà - i compiti svolti a livello federale (ad es. politica estera, spese militari, ecc.) non dovrebbero più essere svolti dai singoli paesi? Tra l'altro, resta tuttora aperta (tra l'altro) la diatriba tra i difensori del modello federale dell'Unione americana (Presidente eletto a suffragio universale) e i difensori del modello federale tedesco (più parlamentare). Di fatto, attualmente - anche in vista della celebrazione dei 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma (25 marzo 2017) - sembra avviato un dibattito sull'Europa a doppia velocità. E, ad oggi, sembra esserci una certa convergenza sulla difesa europea. Per altri settori ci sono difficoltà.

**Tutti uniti allo stesso modo o Europa a due velocità?** - Non è più tempo di retorica. E non è più neanche tempo di nascondersi dietro formule fumose quali "strategie differenziate di costruzione dell'Ue". C'è da mettersi d'accordo su cosa significa "Europa a due velocità" (e se il Gruppo di paesi che verrebbe a formarsi resterà aperto a chi vi volesse aderire). Significa traino o frattura? Significa creazione di due assi - l'asse-Nord Europa (dei paesi virtuosi) e l'asse-Sud Europa (per i paesi spendaccioni e indisciplinati) - o piuttosto rifondazione dell'Unione europea a partire dai suoi Stati più anziani? In quest'ultima ipotesi, si tratterebbe dei sei Paesi fondatori della CEE? O dei 19 Paesi già membri della Zona euro (detta anche Eurozona o Eurolandia)?

L'esistenza dell'Eurogruppo - riunioni dei ministri delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro - essendo stata riconosciuta dal Trattato di Lisbona, personalmente, preferirei questa seconda ipotesi, soprattutto se si trovasse un vero consenso sull'obiettivo ("irrevocabile" come Draghi dice essere l'euro) di realizzare concretamente anche un'Europa sociale oltre che politica - in altri termini un'UEMS (Unione economica monetaria e sociale) - che miri innanzitutto a crescita, progresso e sviluppo (anche sociale) in Europa e nel resto del mondo, creazione di benessere diffuso, di posti di lavoro, del lavoro del futuro, ecc.

Nell'eurozona, la crescita del suo Pil, salito dell'1,7% l'anno scorso, supera l'1,6% messo a segno dagli Usa. E la disoccupazione è calata sotto il 10%. Tuttavia è vero anche che - dietro il rafforzamento della ripresa - c'è un quadro molto differenziato. Nel 2016, la Germania è cresciuta dell'1,9%, la Spagna del 3,2%, l'Irlanda del 4% e l'Italia meno dell'1%.

E ancora, quale politica per il Mediterraneo in questa ipotesi di Europa a doppia velocità? Ci sarebbe posto per una vera strategia - e politica - per il Mediterraneo? *Last but not least*, a monte, assicurando una rappresentanza democratica ed efficiente, andrebbe meglio chiarito (anche) il "chi decide"?

Ad oggi, c'è chi è più pronto a mettere in comune la difesa e/o lo spazio unico di sicurezza e chi l'Europa sociale.



Trattandosi di un metodo, per la definizione dei contenuti dell'Europa a due velocità bisognerà aspettare gli esiti delle elezioni politiche in Francia e in Germania. Intanto una cosa è – a mio avviso – certa. L'Europa delle nazioni non può essere la risoluzione di problemi che nessuno Stato può ormai risolvere da solo.

**II. Libro bianco su “Il futuro dell'Europa”** - La Commissione europea ha da poco adottato il suo Libro bianco sul “Futuro dell'Europa Riflessioni e scenari per l'Ue a 27 verso il 2025”, che sarà seguito da una serie di documenti di riflessione - sullo sviluppo della dimensione sociale dell'Europa, l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria sulla base della relazione dei cinque presidenti del giugno 2015, la gestione della globalizzazione, il futuro della difesa europea, il futuro delle finanze dell'Ue - che (come il Libro bianco) esporranno idee, proposte, opzioni e scenari diversi per l'Europa nel 2025, senza presentare (a questo stadio) decisioni definitive. Dovrebbe avviare un dibattito di vasta portata. Una volta definita la funzione, la forma seguirà.

“Tropo spesso – evidenzia la Commissione – il dibattito sul futuro dell'Europa si è ridotto ad una scelta binaria tra più o meno Europa. Questo approccio è fuorviante e semplicistico: le possibilità contemplate variano dallo status quo a un cambiamento del raggio di azione e delle priorità fino a un balzo parziale o collettivo in avanti”.

Il Libro bianco delinea, quindi, cinque possibili scenari:

- Avanti così
- Solo il mercato unico
- Chi vuole di più fa di più
- Fare meno in modo più efficiente
- Fare molto di più insieme.

Ragion per cui è stato considerato un po' deludente da chi ritiene che c'è una sola vera opzione - rafforzare l'Unione europea (visto che c'è ancora molto da fare per costruire politiche comuni efficaci su lavoro, investimenti, fisco, ambiente, immigrazione e agenda sociale) – e che la Commissione non è un organismo burocratico, ma politico, e che in quanto tale deve assumersi le proprie responsabilità. Luca Visentini, Segretario generale della Confederazione europea dei sindacati (CES) lo ha commentato così: “Questo Libro bianco è “timido e scoraggiante. Il fatto che la Commissione europea non possa presentare altro che riflessioni e scenari, con (per ciascuno) un riassunto di svantaggi e inconvenienti, ci mostra a che punto il futuro sia incerto. La Commissione sembra aver rinunciato a ogni tentativo di prendere il comando e invita semplicemente ciascuno a dibattere delle opzioni. Potrebbe essere una politica realista ma questo indica, in ogni caso, il livello di divisione che regna nell'ambito dell'Unione europea. Spero che Juncker sia più ambizioso. Nessuno di questi scenari contiene quello di cui i lavoratori hanno bisogno e che è rivendicato da sindacati e società civile, cioè, un'Europa più equa, più sostenibile, più democratica e inclusiva. La dimensione sociale è appena menzionata. Anche lo scenario “Fare di più insieme” è debole perché riguarda solo la zona euro e gli Stati desiderosi di farvi parte. Nell'interesse dell'Ue, posso solo sperare che la Dichiarazione del Consiglio sul futuro dell'Europa sia più forte e più chiara. Ora spetta ai Capi di Stato e di governo – che si riuniranno a Roma il 25 marzo - di prendere la situazione in mano”. Ciò detto, resta comunque la cosa positiva del fatto che il Libro bianco può essere uno stimolo a un dibattito vero su: “cosa vogliamo fare di questa Europa dopo Brexit e in presenza di attacchi anche dall'esterno”?

**III. SI' A UN'EUROPA ANCHE SOCIALE** - Che l'edificio europeo fosse incompiuto, lo si è ben capito, in particolare, nel 2008-2009, cioè, quando è scoppiata la grande crisi finanziaria (subito diventata anche crisi economica sociale) partita dal cuore stesso del sistema di Wall Street, prendendo le mosse dal 1971, anno in cui Nixon decise di sganciare il dollaro dall'oro smantellando il sistema di Bretton Woods, smaterializzando la moneta; e dando inizio all'economia di carta - che ha poi preso il sopravvento sull'economia reale - e successivamente alla corrente di pensiero che credeva nell'autoregolamentazione del mercato.

Dinanzi alla crisi delle banche scoppiata dopo il fallimento della Lehman Brothers, gli Europei (al G20 e non solo) hanno ribadito la necessità di rifondare il capitalismo, regolamentando la finanza con regole globali. Un importante campo di azione dell'Ue è quindi diventato (e resta) quello della regolamentazione e sorveglianza finanziaria, europea e globale. Da qui anche i lavori per realizzare un'Unione bancaria (v. Sistema unico europeo di sorveglianza bancaria e un Meccanismo di risoluzione delle crisi degli istituti di credito, tuttora meno ambiziosi di quanto auspicabile).

E il governo economico? Dopo il varo dell'euro, il Patto di stabilità e crescita ha (tra l'altro) fissato limiti per il disavanzo di bilancio (3% del Pil) e per il debito pubblico (60% del Pil). Dopo la grande crisi 2008-2009, per avanzare verso un governo economico, sono poi stati adottati una serie di Pacchetti di misure, dal semestre europeo al Six Pack (che irrigidisce i vincoli di bilancio), dal Two-Pack (che prevede sorveglianza e monitoraggio) all'impopolare Fiscal compact (che blinda l'impegno di pareggio di bilancio), al Fondo salva Stati permanente (ESM) con facoltà di ricapitalizzazione diretta delle banche, allo scudo anti-spread (per l'acquisto di titoli di Paesi sotto attacco speculativo) e altre misure della politica BCE a guida Draghi ecc.

L'Ue è però caduta in preda all'ossessione del debito pubblico, e di una politica economica (d'impronta tedesca) di estremo rigore, contropartita richiesta dai conservatori per gli aiuti ai Paesi in difficoltà. Il che il più delle volte ha riprodotto (e sta riproducendo) lo stesso copione: tagli alla spesa pubblica alla sanità e al welfare state, chiusura di



fabbriche per assenza di clienti, svendita di pezzi strategici dei sistemi produttivi nazionali e di reti, problemi sociali crescenti, e ovunque mobilitazione e protesta sociale, e crescenti movimenti nazional-populisti e anti-Ue.

Eppure, a livello europeo, esiste lo spazio per un'azione di stimolo dell'economia. Da qui - dopo il succedersi di una lunga serie di proposte di un New Marshall Plan europeo - il varo dell'attuale (modesto) Piano Juncker di investimenti.

Intanto, un'analisi recente di carattere comparato su dati OCSE FMI ecc. (Rassegna sindacale 2.2.2017) evidenzia che tutti i paesi delle economie emergenti (e di nuovo protagonismo) sono avviati a segnare tassi di crescita nettamente superiori a quelli di Usa, Canada, UE pre e post Brexit. Qui di seguito, le sue cifre. Circa i BRICS è previsto: Brasile (+1%) Russia (+0.7%) India +7.5 Cina +6% e Sudafrica (+1.4%). Nel 2017 la migliore performance è prevista in India. Tra i nuovi protagonisti dell'economia mondiale si ritrovano anche Yemen +9%, Myanmar +8.6%, Costa d'Avorio +8.3%, Mongolia +7.8%, Laos +7.6%, Ghana +7.5%, Cambogia +7.2%, Bhutan e Gibuti +6.8%. Per l'Indonesia (paese islamico) si prevede +5.3% e per la Turchia +3.3%. Per il Giappone si prevede un +0.4%. L'Europa è l'area economica con la previsione più bassa di crescita per il 2017 (+1.1%). Per l'Olanda e la Francia si prevede un modesto incremento dell'1%, come per l'Austria, per la Grecia +1.5% e per il Portogallo +1.3%, per la Gran Bretagna +0.6%. Nell'Europa dell'est - grazie anche agli aiuti per l'allargamento e l'integrazione - il trend di crescita prosegue con tassi doppi (Repubblica Ceca, Slovenia, Estonia, Ungheria) e tripli (Bulgaria, Polonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Lettonia) rispetto ai paesi dell'Europa occidentale.

Che fare? Uscire dall'euro come propongono i nazional-populisti? O cambiare la politica economica (e sociale) dell'Ue, per favorire più investimenti (anche pubblici) europei e strategici e maggior potere di acquisto dei cittadini europei, e puntando anche alla definizione di un pilastro di diritti sociali?

L'esplosione della grande questione di rifugiati ed immigrati (v. sbarchi di barconi a Lampedusa e non solo...) - da tempo sotto gli occhi di tutti - ha rilevato anche l'assenza di una politica alla cooperazione all'altezza delle sfide, e di una vera politica europea d'immigrazione proattiva, capace di offrire canali legali d'immigrazione; e capace anche di creare - in zone di potenziale emigrazione - lavoro e sviluppo (e sviluppo anche sociale): carenza cui si sta cercando di far fronte (tra l'altro) con l'*African compact* e decisioni che restano tuttora inapplicate, in paesi che preferiscono muri e filo spinato alla loro attuazione e al programma di ricollocazione dei migranti in Europa.

Non a caso si comincia a parlare della possibilità di sanzioni in caso di non applicazione di quanto deciso.

Ultima tappa di questo impegno è il recente Accordo Italia-Libia (come l'accordo con la Turchia criticato da Ong impegnate nella difesa dei diritti umani che lo considerano "ingiusto e disumano, un patto che ferisce il dovere di accoglienza previsto dalla Costituzione italiana e il diritto di asilo sancito dalle leggi UE e internazionali. Un tappo contro le migliaia di uomini, donne e bambini che fuggono da paesi impoveriti o dittatoriali, e che rimarranno intrappolati in centri di accoglienza, o meglio di detenzione").

La cosa positiva è che questo accordo segna una svolta. Si è oramai sviluppata la consapevolezza che la sicurezza del Mediterraneo e il controllo delle frontiere europee è un problema di tutta l'Unione europea. E marinai libici - spina dorsale della nuova guardia costiera libica - saranno loro a dover bloccare le partenze di gommoni dal porto di Zwara, soccorrere i migranti in pericolo e contrastare trafficanti di esseri umani e scafisti.

Intanto, i nazional-populisti sono sempre più anti-Ue e anti-euro, anti-immigrati.

Spetta quindi agli europeisti far capire le loro ragioni e proposte, e cosa si sta facendo.

Personalmente sono d'accordo con chi ritiene che l'Unione economica e monetaria-UEM (attualmente cooperazione rafforzata tra 19 Paesi) va completata. Va completata e andrebbe trasformata in UEMS (Unione economia monetaria e sociale).

A tutti i paesi membri va chiesto il rispetto dei principi, dei valori, e delle regole dei trattati.

Non è possibile avere una moneta unica e 19 politiche di bilancio. Unione fiscale significa anche regole comuni di bilancio, accordo sia sulle uscite (politiche di bilancio), sia sulle entrate (v. anche questione delle risorse proprie dell'Unione).

Con una politica fiscale coordinata? O piuttosto - per evitare dumping fiscale - con un'armonizzazione dei livelli di imposizione, e delle basi imponibili? La recente proposta della Commissione Juncker di armonizzazione della base imponibile delle imprese è un esile segnale nel giusto senso.

E ricordiamoci anche che nel 2017 - come precisava il Rapporto Monti - nell'Ue gli oneri fiscali sul lavoro "hanno rappresentato, in media aritmetica, il 46% delle entrate fiscali, contro il 9,8% delle imposte sul reddito delle società".

È in questo contesto che - nel luglio 2016 - la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica sul Pilastro europeo dei diritti sociali. L'iniziativa è rivolta alla zona euro, senza tuttavia escludere altri Stati membri che intendano aderirvi.

In realtà, l'Unione europea è zoppa di una vera politica di bilancio-fiscale-economica - comune - e di sociale. Il Trattato di Lisbona ha recepito il concetto di "economia sociale di mercato" - che ha il merito di enfatizzare il ruolo delle regole del gioco - ma nella realtà, sempre più spesso, non c'è rispetto delle regole, mancano vere regole sociali, e l'economia sociale di mercato è lontana dall'esser realtà. Benché dovrebbe essere il sociale a dare un senso all'Unione economica e

monetaria, il sociale è sempre stato una Cenerentola. Tuttavia, fermarsi alla moneta unica implica un triste destino. No – quindi – al dumping sociale, salariale, fiscale e ambientale: alimento dell'attuale ribellione, e disaffezione, dei popoli. Sì a una vera Unione europea – non solo economica monetaria e politica – ma anche sociale.

Il futuro dell'Europa si gioca anche sulla dimensione sociale.

**C'è da agire in Europa e nel resto del mondo** - I diritti fondamentali dovrebbero prevalere sulle libertà economiche, e non solo in Europa. Se c'è accordo sul fatto che non c'è vero progresso senza progresso anche sociale, c'è da agire in Europa e nel resto del mondo.

Oramai – lo scrivevo già anche nel mio libro del 2010 - non ci sarebbe più da chiedersi solo: “È meglio costruire una dimensione sociale del mercato unico europeo, o è meglio cadere in una guerra fra poveri; e in miopi protezionismi nazionali e guerre (a suon di aiuti nazionali) fra politiche industriali e di innovazione (con tutte le conseguenze che ne derivano) ecc.?”. Ci si dovrebbe chiedere anche: “Cosa fare per mettere in Agenda (e realizzare) - oltre che una migliore dimensione sociale del mercato unico europeo – anche la dimensione sociale della globalizzazione?”.

Questo quesito andrebbe posto con forza anche in ambito ONU, G20 e G6 (ad oggi non so ancora se questo ridiventerà G7, visto che la Russia, a prescindere dalle sanzioni per il caso Ucraina, è un partner dell'Ue e non un suo nemico) ecc. Il mondo cambia.

E i nuovi soggetti dell'economia mondiale - anche se cominciano a reagire allo sfruttamento - spesso presentano difficoltà enormi nell'organizzare i lavoratori in sindacati, e salari (e trattamenti economici) inadeguati e non dignitosi.

**Che fare?** - Attualmente la politica sociale rientra nelle competenze concorrenti. Il Trattato di Roma ha previsto una “armonizzazione” dei sistemi sociali.

Successivamente, sono poi subentrati la strategia di Lisbona (e poi la strategia di Europa 2020, almeno in parte, erede della strategia di Lisbona) – quindi – il cosiddetto Metodo del coordinamento aperto (in un'ottica di convergenza dei sistemi) e la strategia dell'occupazione. Con l'Atto unico europeo (senza precludere progressioni verso l'alto) è nata la possibilità di norme europee, minime, per definire soglie comuni al di sotto delle quali non è possibile andare. E – di fatto la legislazione sociale europea ha finora determinato sia peggioramenti sia miglioramenti dell'esistente.

Nel 1992 – con il Protocollo sulla Politica sociale allegato al Trattato – il Trattato di Maastricht ha rafforzato il dialogo sociale europeo. Il Trattato di Amsterdam ha poi incorporato il Protocollo sulla Politica sociale del Trattato di Maastricht; e ha introdotto un nuovo capitolo sull'occupazione. Il Trattato di Lisbona, varato dopo il rifiuto (olandese e francese) del progetto di Trattato costituzionale, ha poi attribuito alla Carta sociale europea – adottata nel 2000 a Nizza (e preceduta dalla Carta sociale dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989) – lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Nell'ottica di una eventuale revisione dei Trattati – oggi – c'è chi rivendica (tra l'altro) un Protocollo di progresso sociale. A mio avviso, l'idea di un nuovo Protocollo sociale sarebbe stata di certo utile al momento della negoziazione del Trattato di Lisbona.

Ma, forse, nell'attuale contesto bisogna saper andar oltre questa richiesta: tutto quanto è sociale dovrà stare nei Trattati, dovrà essere parte integrante di un'UEM (Unione economica e monetaria) che diventi un'UEMS (Unione economica monetaria e sociale).

E come dicevo all'inizio, ora, lo stesso J.C. Juncker ha lanciato una consultazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali.

**Si sta passando da un'armonizzazione dei diritti nazionali – fondata su standard minimi (o massimi) e mutuo riconoscimento – a una regolamentazione uniforme delle soglie di tutela?** – Una cosa è certa. Merita forse debita attenzione l'art. 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. L'articolo prevede una parificazione delle norme sociali nel progresso, quindi, una convergenza verso l'alto. L'articolo 151 recita: “L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione. Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative”.

E non sarà inutile ricordare che – sulla base della definizione Sespros-Eurostat – le prestazioni sociali includono: malattie e cure sanitarie, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia e cura dei figli, disoccupazione, abitazione, e esclusione sociale. In una sana logica di sussidiarietà, cosa fare a livello Ue?

A livello europeo – oggi – c'è già sul tappeto la proposta di Sistemi europei d'indennità di disoccupazione, in caso di choc. È una proposta sostenibile, e utile perché determina la rottura del principio tedesco di “No transfert Union”.

Ma attenzione a non tornare indietro, rispetto alla volontà politica di questi ultimi decenni di Politiche attive del lavoro (v. Agenda per la politica sociale (2000-2005), la rinnovata Agenda sociale del 2008 ecc.). Cosa, questa, positiva, a Bruxelles si sta ora lavorando anche una Task Force - presieduta da Prodi - con esperti di welfare e finanziatori (associazioni bancarie, BEI ecc.) che sta riflettendo per più investimenti, anche pubblici, sulle infrastrutture sociali (per

sanità edilizia e *education*) investimenti che restano, minoritari, anche nel Piano Juncker, rispetto agli investimenti per infrastrutture economiche per trasporti, energia ecc.

**La Risoluzione del PE sul pilastro dei diritti sociali** - Personalmente, ho trovato interessante la recente Risoluzione del PE sul pilastro dei diritti sociali, adottata – in plenaria - il 19 gennaio 2017.

Oggi – ha precisato la relatrice Maria Joao Rodriguez (al momento dell'adozione della Risoluzione) – molti cittadini europei sono privi di protezione dinanzi alla competizione globale, la rivoluzione digitale e le politiche di austerità. Con questo Pilastro dei diritti sociali, noi miriamo a riattivare l'Ue come uno scudo protettivo per prevenire la povertà infantile, per rafforzare la garanzia giovani, per garantire i diritti sociali basilari anche alle persone che lavorano con nuove forme di occupazione, eventualmente introducendo una Carta di sicurezza sociale UE per aiutarli a tener traccia dei loro contributi ai regimi sociali ovunque lavorino nel mercato unico europeo". Da qui la richiesta di: regole di lavoro dignitoso - valide in tutta l'Unione europea - per ogni forma di occupazione, ivi incluso nuove forme di lavoro, lavoro su richiesta, e intermediato da piattaforme digitali; standard per contrastare il lavoro non dichiarato, e per formazione e lavoro dignitoso (ivi incluso paghe adeguate per apprendisti e persone in formazione).

In estrema sintesi, per Maria Joao Rodriguez (S&D): "la principale sfida da affrontare nella definizione del Pilastro dei diritti sociali e nel tentativo di aggiornare il modello sociale europeo (che presenta molte varianti nazionali e in ciascun paese disposizioni specifiche, benché i Paesi sono interdipendenti) è che le nostre strutture di Stato sociale stiano "al passo con il cambiamento demografico, la tecnologia, la globalizzazione e il recente e significativo aumento di disuguaglianze sociali".

Senza un Quadro comune europeo, gli Stati membri sono destinati a restare intrappolati in una concorrenza distruttiva fondata su una gara al ribasso degli standard sociali. Serve una convergenza verso l'alto raggiungibile solo mediante l'azione collettiva degli Stati membri.

L'investimento sociale consiste nell'offerta pubblica (e relativo sostegno) di servizi (assistenza per l'infanzia, istruzione, apprendimento permanente, assistenza sanitaria, politiche attive del lavoro, previdenza sociale, regimi di reddito minimo, lotta all'analfabetismo).

Circa i finanziamenti, in futuro, "occorrerà far minore affidamento sui contributi lavorativi e maggior tassazione generale, regolamentazione finanziaria e lotta all'evasione fiscale... l'aumento del lavoro atipico e la crescente intensità di capitale della produzione economica suggeriscono la necessità di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro (compresi i contributi previdenziali) e di cofinanziare i regimi di previdenza sociale mediante altri proventi fiscali (ad esempio plusvalenze, imposta sul reddito o sull'inquinamento) al fine di garantire a tutti un livello decoroso di protezione sociale. Per una migliore governance economica servono anche indicatori sociali

L'euro dovrebbe divenire un motore per la convergenza verso l'alto degli standard sociali. E c'è da prevedere un uso migliore delle politiche esterne dell'Ue per la realizzazione dei diritti sociali in Europa e il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello mondiale.

Le raccomandazioni OIL vanno applicate in tutto il mondo, e a una migliore protezione sociale dovranno contribuire accordi commerciali, partenariati strategici, politiche di sviluppo, politica di vicinato, e l'agenda europea sulla migrazione. L'Europa sociale è e deve essere rivolta a tutti.

**IV. L'EUROPA ESISTE ... NON RIDUCIAMOLA ALLA SOLA AUSTERITÀ** - Per F. Chabod "l'idea di Europa" comincia a delinearsi nel Cinquecento, tra Machiavelli e Montaigne, prende corpo e fisionomia nel Settecento con gli illuministi e acquisisce una fisionomia pressoché definitiva nel corso del diciannovesimo secolo, dapprima cozzando contro l'idea di nazione e poi assorbendola e rielaborandola. A Chabod sono state mosse due critiche: da un lato, la sua storia delle idee (fortemente influenzata dal modello crociano) è apparsa slegata dalla base materiale su cui quella storia si è svolta secolo dopo secolo; dall'altro si è rilevato che la sua idea di Europa fa perno sulla Francia e sull'Italia (e sembra talvolta allargare i suoi orizzonti all'Inghilterra e alla Germania).

Tuttavia il suo concetto di Europa resta interessante. Si forma per contrapposizione perché c'è qualcosa che non è l'Europa, e acquista le sue caratteristiche e si precisa nei suoi elementi, almeno inizialmente, proprio attraverso un confronto con questa non Europa. Voltaire, ad esempio, evidenzia l'Europa nel confronto con luoghi lontani e diversi, come la Cina e l'India; e parla di una repubblica letteraria stabilita in Europa nonostante le guerre e le diversità religiose. Lo spirito delle leggi di Montesquieu, preannuncia l'era dei diritti. E nell'eredità all'identità europea, lasciata dall'illuminismo, di sicuro c'è anche il concetto di pluralismo (di religioni, culture e poteri dello stato). È di Montesquieu anche l'idea che la caratteristica centrale dell'Europa fosse da un lato di presentarsi come una profonda unità rispetto al resto del mondo, ma dall'altro di nutrire nel proprio ambito divisioni distruttive. Victor Hugo è uno dei primi a usare l'espressione Stati Uniti d'Europa. Da parte sua, Rousseau considerava il cosmopolitismo un processo di omologazione che avrebbe sacrificato il genio, il carattere, i costumi di un popolo, che lo faranno essere se stesso e non un altro. Tra gli italiani, Mazzini ricorda che la lotta per l'indipendenza nazionale, non smentisce ma al contrario accelera il culto di un'Europa illuminata, non una semplice repubblica delle lettere, ma un'unità morale e spirituale (...) L'ascesa dell'integrazione comunitaria sarà indissolubilmente legata al riflusso delle maggiori potenze europee".

Non a caso, gli Stati nazionali hanno dato inizio al processo d'integrazione europea sulle macerie - e dopo gli orrori - della seconda guerra mondiale che ha segnato anche la sconfitta dei nazionalismi. Il che non vuol dire che il nazionalismo è poi scomparso. Si è manifestato in nuove forme. Basti pensare al grande movimento di decolonizzazione in Africa e

Asia; dopo la fine dell'Unione sovietica, ai movimenti nazionalistici dei paesi dell'Est europeo; e - più recentemente - ai nazional-populismi odierni derivanti, oltre che dal riemergere di conflitti (nazionali, inter-etnici e interculturali) scongelati dalla fine della contrapposizione bipolare tra Usa e Urss, e oltre che da crisi e disoccupazione, anche da vera e propria xenofobia, e reazioni alla globalizzazione e allo stesso progetto sopranazionale europeo.

La Russia resta potenza in bilico tra Asia ed Europa.

Oggi l'Unione europea (Ue) non è né una mera organizzazione intergovernativa (come le Nazioni Unite) né ancora una vera Federazione di Stati (come gli Stati Uniti d'America) ma un organismo sui generis cui gli stati membri hanno delegato parte della propria sovranità nazionale. Il vero problema non è "l'Europa che non esiste" - come scrive Panebianco - è che, di fatto, nell'Ue predomina il metodo intergovernativo, con i governi dei paesi più forti quali direttori di orchestra.

Metodo del coordinamento aperto? Metodo comunitario? Metodo intergovernativo? L'approccio intergovernativo - e assi (più o meno visibili) - sembrano aver la meglio su quel Progetto federalista, volto a costruire gli Stati Uniti d'Europa, che, a un certo punto è parso potesse offrire gli strumenti istituzionali necessari per superare i limiti di questo metodo inter-governativo.

Il bene comune "europeo" stenta ad affermarsi su interessi nazionali (sempre più miopi). D'altra parte - come ben notava Tommaso Padoa Schioppa - "negli ultimi decenni una certa idea cosmopolita della cooperazione internazionale, emersa dalle macerie di due guerre mondiali, è sempre più sostituita da una falsa e perniciosa dottrina che si può chiamare della "casa in ordine": tenere in ordine la casa nazionale è la condizione necessaria e sufficiente perché ci sia ordine internazionale. Questa teoria ha ri-nazionalizzato la cooperazione internazionale, esaltandone il carattere intergovernativo". Il G20 il G6 G7 G8 ... non sono organi di alcuna istituzione internazionale ma semplici tavoli, gruppi e Fori di discussione. I tavoli hanno avuto la meglio sulle istituzioni.

Tuttavia, pur con tutte le sue carenze e debolezze odierne, l'Unione europea non è riducibile alla sola politica di austerità che (finita l'epoca delle grandi manovre di spesa pubblica indotta dalla grande crisi del 2008-2009) dal 2010 domina sovrana, con tutte le conseguenze che sappiamo. E non è riducibile neanche al solo dibattito sull'euro - moneta comune, adottata in assenza di un vero governo politico ed economico europeo, e in assenza di una Banca centrale europea con stesse caratteristiche e poteri della Fed degli Usa - eclatante manifestazione dell'incompletezza del Progetto europeo. L'Ue ha delle specificità da sapere salvaguardare?

**Ue: alcune sue specificità ...** - "Potenza civile", "potenza normativa", "potenza etica" sono tra le specificità evidenziate dalla teoria per spiegare la natura dell'Unione europea che (maggior contribuente del sistema delle nazioni unite) è impegnata a favore di un effettivo multilateralismo (con le nazioni unite-ONU come nucleo del sistema) perché convinta che per essere in grado di affrontare con successo crisi e sfide globali la Comunità internazionale ha bisogno di un sistema multilaterale efficiente, basato su valori e regole universali. Ad oggi, l'Unione europea ha una dimensione - umanitaria e diplomatica - fondata su:

- il primato del *soft law*, cioè l'uso della diplomazia, facendo leva - se necessario - su commercio, aiuti, contingenti e missioni di pace in zone di crisi per risolvere i conflitti e promuovere concordia
- il primato della diplomazia preventiva: prevenzione all'europea, cosa diversa dalla guerra preventiva degli Usa del 2003 (per gli americani la prevenzione era soprattutto militare e poteva essere unilaterale). L'Ue subordina gli interventi ai mandati del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, anche se (per validi motivi) non lo ha fatto per l'intervento in Kosovo
- accento posto sulla sicurezza, più che sulla difesa, intesa quale pre-requisito dello sviluppo (economico sociale infrastrutturale ecc.), sicurezza da rafforzare anche attraverso una riduzione della povertà e delle disuguaglianze, la promozione di buon governo, il rispetto dei diritti umani, ecc.

Nei miei due ultimi libri (2010 e 2014) - in modo pionieristico - ho anche tentato di fare emergere le posizioni europee espresse nel corso dei lavori del G20, dal 2008 al 2012. Di solito chi segue il G20 non segue anche il processo d'integrazione europea...

L'Europa, primo mercato mondiale è tuttora vista come un punto di riferimento per multilateralismo, sostegno all'Onu e alla diplomazia, un commercio libero e equo (e con clausole sociali ed ambientali), il rispetto dei diritti dell'uomo, tutela dell'ambiente e lotta ai cambiamenti climatici ecc. Al di là delle divisioni dettate da interessi nazionali che la travagliano, nel quadro dell'Alleanza atlantica, l'Ue lavora in partenariato con la Nato: partenariato strategico da approfondire anche per una migliore cooperazione nella gestione delle crisi, tra l'altro per evitare sovrapposizioni e duplicazioni. L'Ue è / ed è stata impegnata in molteplici missioni.

Nel 2013 aveva 7000 unità dislocate in 12 missioni civili, e 4 operazioni militari. Basti qui pensare alla campagna contro la pirateria nel Corno d'Africa; alla missione Sophia che - pur essendo l'Italia il principale attore - vede (a vario titolo) la partecipazione di 25 Stati su 28. L'Ue sta ora lavorando all'ipotesi di Conferenza di pace in Medio Oriente per la prossima primavera. E - anche grazie a dichiarazioni del Presidente Trump - mi sembra finalmente ripartito un dibattito

sull'opportunità anche di una vera Politica estera, di difesa e sicurezza, comune.

Dal fallimento del progetto di Comunità europea di difesa (CED) in materia di difesa ha dominato a lungo un vero tabù. Da una parte, c'era chi teme una possibile concorrenza tra NATO e Ue, con al termine una divisione transatlantica; d'altra parte, lo stesso concetto di autonomia della Pesd-Psdc non manca di ambiguità. Mentre i paesi membri dell'Ue con vocazione atlantista lo interpretano in modo restrittivo, quelli più europeisti tendono a farne la base di un ruolo dell'Unione sempre più autonomo sulla scena mondiale (anche per evitare di ritrovarsi in missioni utili – solo - a interessi americani).

Lo stesso termine autonomo è frutto di un compromesso tra indipendente (preferito dalla diplomazia francese) e complementare (alla NATO) tipico della visione britannica. Oggi, Marine Le Pen sta proponendo di ritornare al franco francese; e di uscire - non solo dall'Ue – ma anche dalla NATO.

Per la difesa, il Trattato modificativo di Lisbona ha portato numerose significative innovazioni, ivi incluso un meccanismo di Cooperazione strutturata permanente (che non è altro che una possibile Eurozona per la difesa). “Occorre creare un meccanismo di cooperazione e integrazione della difesa”: precisa ora Federica Mogherini. E ci sarebbe, forse, da optare per una politica europea di *defence procurement*, e una politica industriale comune. Ne deriverebbero risparmi e benefici, e salutari ricadute tecnologiche. Costa sostenere ciascun esercito, ciascuna marina ed aeronautica di ciascuno degli Stati membri dell'Ue.

E si potrebbero rilanciare anche nuove iniziative quali la proposta della creazione di una flotta di droni acquistata e gestita direttamente dall'Unione europea (supportata da Francia Spagna Italia Polonia e Germania) - presentata al Consiglio europeo del 19 dicembre 2013, ma bloccata dagli Inglesi che precisavano che “le capacità di difesa sono detenute e gestite dagli Stati membri”.

Lo penso pur constatando attuali tensioni tra le cancellerie, ad esempio, sulla Russia. Un'eventuale distensione fra Usa e Russia potrebbe portare alla proposta di eliminare le sanzioni, con un accordo USA-Russia raggiunto sulla testa dell'Europa. Ed è possibile che D. Trump riconosca un ruolo a Mosca in Asia e nel Medio Oriente, a patto che Putin prenda le distanze con Iran e Cina (cui l'approccio da guerra fredda dell'amministrazione Obama ha finito per avvicinarlo) e in cambio di un alleggerimento della presenza della Nato ai confini Est dell'Europa.

Berlino - favorevole alla presenza di Putin al G20 di luglio a guida tedesca - dice “niente Putin al G7”, malgrado il pressing di palazzo Chigi affinché la Russia venga riammessa al G7 (dal quale venne messa alla porta nel 2014 dopo l'invasione della Crimea) pressing motivato non solo dai danni al nostro export ma anche dalla necessità di avere di nuovo a fianco Mosca, nella lotta al terrorismo e nella stabilizzazione del Medio Oriente (Siria e Libia compresi). E nello stesso tempo accelera sul progetto di difesa comune europea, per porsi come nuovo baluardo dei paesi dell'Ex Urss (Ucraina compresa). Intanto, a Davos, il leader cinese si è dichiarato pronto a un ruolo guida globale. Xi Jinping farò della globalizzazione e Donald Trump alfiere del protezionismo? Ci sarà un riequilibrio della governance mondiale a favore di Pechino? Venezia punto di arrivo della via della seta? Intanto, per il 2017, il tasso di crescita più alto spetta all'India.

**Non riduciamo l'Europa, l'Unione europea e le sue politiche, alla sola austerità** - Quanti sanno per cosa – e come - si spenderanno le risorse del QFP (Quadro finanziario pluriennale) dell'UE (2014-2020)? Quanti sanno in cosa consiste la politica di coesione riformata, che dovrebbe realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020, cioè, una crescita intelligente (grazie allo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione) sostenibile (promuovendo un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva) e inclusiva (promuovendo un'economia con un lato tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale)? Quanti hanno già preso confidenza con i programmi Cosme (programma per le piccole e medie imprese), Horizon 2020 (programma per ricerca e innovazione), Erasmus+ (programma per sviluppare competenze e occupabilità), Europa creativa (per la cultura in Europa), Garanzia per i giovani, il nuovo meccanismo per collegare l'Europa (che riguarda investimenti infrastrutturali), i miliardi di euro finanziati per la lotta ai cambiamenti climatici, la Pac (Politica agricola comune) riformata, i fondi UE per cittadinanza asilo migrazione salute consumatori e sicurezza, e per l'Unione quale attore mondiale?

Servirebbe anche una cittadinanza attiva che sappia attingere dalle casse UE con progetti validi. E sarebbe utile un'analisi degli sprechi (e frodi) Ue, per un utilizzo più efficiente delle sue risorse.

E, in un'ottica di sussidiarietà, bisognerebbe innanzitutto – per ambiti politici (ad esempio clima, mare, ecc.) - riflettere sul valore aggiunto, sia di vere politiche europee, sia di suoi programmi.

La PAC (la politica agricola comune) non è stato un successo...Ma mi sembra riduttivo quanto suggerito da chi consiglia di riportare competenze nelle mani dei governi nazionali, limitare alla produzione di pochi, essenziali beni pubblici europei (dalla sicurezza dei confini alla manutenzione del mercato unico, e ammesso che sopravviva, dell'euro) i poteri della Ue. E poi, manutenzione del mercato unico? Ricordiamoci che lo stesso mercato unico europeo non è stato ad oggi completato. Il mercato unico europeo, più che manutenzione forse richiederebbe un rilancio affrontando le diverse sfide poste da anelli mancanti, strozzature e nuove frontiere. In molti settori, il mercato unico esiste solo in teoria... perché tutta una serie di barriere e di ostacoli normativi frammenta il commercio intra-Ue e frena l'iniziativa economica e l'innovazione. In altri settori, le possibilità di aumentare i vantaggi economici sono compromessi dalla mancanza di infrastrutture (fisiche o giuridiche) o dall'assenza di dialogo tra i sistemi amministrativi. Una terza categoria di elementi mancanti del mercato unico, è costituita dai settori che non esistevano al momento della sua creazione – il commercio

elettronico, i servizi innovativi e le eco-industrie, ecc. - settori che racchiudono le maggiori potenzialità di crescita futura e delinea le nuove frontiere del mercato unico.

E non scordiamoci che il Trattato di Lisbona ha recepito il concetto di “economia sociale di mercato” (che grazie alla scuola di Friburgo ha avuto il merito di enfatizzare il ruolo delle regole del gioco) cosa ben diversa da una mera economia di mercato. Il problema è riuscire a realizzarla...

L'Ue non è un progetto neo-liberista incentrato solo sul libero mercato. Ma ha portato avanti un'Agenda neo-liberista, al cui successo hanno di certo contribuito pure la Cina, e altri paesi emergenti e in via di sviluppo; e l'ideologia liberista ha pesato sugli errori commessi nell'affrontare la grande crisi in Europa.

Tra l'altro, ci sarebbe da accelerare il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali e delle competenze, eliminare gli ostacoli al lavoro transfrontaliero, potenziare il sistema EURES, garantire il coordinamento dei diritti previdenziali, e la portabilità dei diritti pensionistici per tutti. Su questo ultimo tema, perché non pensare anche a una sorta di snello INPSE europeo (da articolare in ciascun paese) per consentire ai cittadini che lavorano in più Paesi di avere, in ciascun momento, una visione precisa anche della propria previdenza complementare?

### 3. ANTONIO TAJANI È IL NUOVO PRESIDENTE DEL PARLAMENTO EUROPEO – 18 gennaio 2017 in GIORNALE DEI comuni

*Dopo il terremoto delle elezioni politiche europee (2014) – i cui risultati vengono qui rievocati – venuto meno il Patto PPE-PSE, con la vittoria di Antonio Tajani (PPE) su Gianni Pittella (S&D) il panorama politico del Parlamento europeo è completamente cambiato, aprendo - per socialisti e democratici e tutte le altre forze progressiste - una nuova fase di un'opposizione costruttiva. Intanto, aumentano disoccupazione e disuguaglianze... Questi ed altri i punti su cui mi soffermo in questo articolo su Il giornale dei comuni...*

Antonio Tajani (FI/PPE) 351 voti, Gianni Pittella (PD/Socialisti & democratici) 282 voti: alla fine - al quarto ballottaggio - ha vinto Antonio Tajani, candidato per gli europopolari del Partito popolare europeo.

Per questo esito, sono risultate decisive le alleanze concluse dal capogruppo del PPE, il tedesco Manfred Weber, con i conservatori ECR (in gran parte britannici in uscita) e i liberali ALDE del belga Guy Verhofstadt (quello stesso gruppo cui Grillo aveva pensato di aderire lasciando Forage). Gianni Pittella ha avuto il sostegno della sinistra GUE e dei Verdi. Gli euroscettici – che includono MSS e Lega di Matteo Salvini – hanno dichiarato l'astensione. Con la vittoria di Tajani, il PPE ha assunto le tre cariche principali nell'Unione:

- la presidenza del Parlamento europeo
- la presidenza del Consiglio europeo
- la presidenza della Commissione europea

Il Patto PPE-PSE non governa più la politica dell'Unione europea.

Intanto – mentre al PE cambia la geografia politica interna – nel mondo aumentano disuguaglianze e disoccupazione. E lo stesso mondo sembra capovolgere ... Theresa May alza il suo muro e, avvicinandosi al Presidente Trump, lancia la sfida di una “hard Brexit” – “non manterremo neanche un pezzo” (da qui l'annuncio della loro uscita dal mercato unico europeo) – e, se ostacolata, minaccia di abbassare le tasse (quindi guerra fiscale!). Donald Trump auspica protezionismo, evoca con favore lo sgretolamento dell'Ue e definisce la Nato “obsoleta” (anche se non ci sarà una ritirata americana dalle sue alleanze). Il ruolo di Putin (in Siria, Libia ecc.) – alleato con Erdogan (Turchia) – si rafforza. E – al *World Economic Forum* di Davos – il leader cinese, dichiarandosi pronto a un ruolo guida globale, si candida quale motore dell'economia globalizzata.

Ciò detto, è vero anche che la Presidenza del Parlamento europeo passa a un italiano, dopo più di 30 anni. Il primo presidente italiano è stato Emilio Colombo ma – ai suoi tempi – il Parlamento europeo era nominato dai Parlamenti nazionali e non era ancora eletto (con suffragio universale) in modo diretto dai cittadini europei. Che importanza riveste questa carica per il nostro paese?

Forse, significa bilanciare una situazione all'interno dell'Unione europea che è sempre stata orientata piuttosto verso il Nord dell'Unione.

E può essere un messaggio anche al Sud dell'Europa: nel momento in cui cresce la disaffezione nei confronti delle istituzioni Ue, la Presidenza italiana potrebbe essere un antidoto per fare riavvicinare gli italiani all'Unione, anche se questo di certo non basterà, vista la necessità di risolvere i molti problemi cui ci si trova confrontati (lavoro, violazioni crescenti dei diritti umani, emigrati, sfida climatica, conflitti, sicurezza e difesa, lotta al terrorismo e le sue cause, un mondo alla ricerca di un nuovo ordine ecc.).

Questo resta vero, anche se, forse, al peso delle poltrone “italiane” - Mario Draghi (alla BCE), Federica Mogherini (Alto Rappresentante per la politica estera di sicurezza e difesa) ed ora Antonio Tajani (Presidente del PE) - forse non



corrisponde un equivalente peso del nostro sistema-Paese (Italia). Basti pensare all'ultimo richiamo UE sui conti pubblici, al fatto che l'Italia risulta essere il paese che cresce meno di tutti, alla non esigibilità dei richiesti aiuti per far fronte all'immigrazione, alla richiesta di ritiro di alcuni modelli Fiat-Fca (per presunte irregolarità delle emissioni), ecc. E va sottolineato anche che l'esperienza di Tajani (da 28 anni a Bruxelles) pure di Commissario europeo per la politica industriale è un buon auspicio per un'Ue capace di contribuire a creare lavoro (lavoro del futuro e lavoro dignitoso) e per tutti maggior prosperità; e che - comunque - ad entrambi, Gianni Pittella e Antonio Tajani, va dato un sincero grazie per il loro impegno in Europa, soprattutto in una fase storica complessa quanto quella odierna. Ciò detto, di fatto, l'elezione di Antonio Tajani - al Parlamento europeo - riflette una nuova maggioranza politica composta da Popolari, Liberali ed ECR (i conservatori inglesi).

**PE: spostamento a destra** - La vittoria di Antonio Tajani segna uno spostamento a destra dell'asse politico continentale che, senza le prossime elezioni tedesche, probabilmente non ci sarebbe stata (e non si può escludere che - dopo le elezioni tedesche - se Angela Merkel avrà bisogno di una grande coalizione per governare con i socialdemocratici, anche in Europa, vi si potrebbe tornare!).

I socialisti e democratici - sottolinea Patrizia Toia (PD) "hanno creato un bel link politico con le forze progressiste, verdi e di sinistra. E continueranno a collaborare anche con gli altri gruppi, ovviamente alla ricerca delle migliori soluzioni, ma liberi dalla "costrizione" che fino ad ora la grande coalizione ci ha imposto. Il lavoro per una migliore Europa continua". "Con la nascita di un nuovo blocco conservatore - sottolinea Gianni Pittella - il panorama politico del Parlamento europeo è completamente cambiato. Ora si apre una nuova fase: insieme a tutte le altre forze progressiste, da domani faremo un'opposizione costruttiva. C'è bisogno di un Parlamento efficiente e coraggioso, pronto ad affrontare tutte le sfide. Il nostro obiettivo sarà sempre il bene dell'Europa e dei suoi cittadini".

**I risultati delle elezioni europee del 2014** - A questo punto, non sarà inutile ricordare anche i risultati delle elezioni politiche europee del 2014, svoltesi tra indifferenza (v. alti tassi di astensionismo, in particolare nei paesi dell'Est) e rabbia (v. rafforzamento, in più paesi, di movimenti nazional-populisti virulenti e anti-Ue, e talvolta esplicitamente xenofobi e razzisti).

Alla loro vigilia ci si chiedeva: cosa prevarrà alla fine? Ipotesi euroscettiche e eurofobe o la volontà di completare il Progetto europeo? In definitiva, con il voto del 2014, i conservatori del PPE (Partito popolare europeo) - pur perdendo dei voti - sono rimasti il primo partito del Parlamento europeo.

I socialisti e democratici sono rimasti il secondo partito, in particolare grazie ai voti italiani. (vedi il trionfo del PD in Italia).

Un vero terremoto lo si è avuto - in particolare - in Francia (in cui il Fronte Nazionale diventò il primo partito del paese), in Gran Bretagna (dove l'Ukip travolse Tories e Laburisti) e in Danimarca. Un'altra sorpresa è stata di matrice ellenica: in Grecia, Tsipras e la sua Syriza diventarono la prima forza politica del paese. E. rinvio chi fosse interessato a più dettagli al mio Introduzione all'Unione europea Oltre la sfida del 2014 Ed. Il mio libro - Feltrinelli 2014.

Successivamente, c'è stato il Referendum britannico e la vittoria del Brexit. E ora siamo alla vigilia di elezioni in Olanda, in Francia, in Germania - (forse) in Italia - e (forse) di un Referendum per l'indipendenza della Catalogna in Spagna. Considerando la situazione geopolitica mondiale, e l'esigenza vera di risolvere i problemi veri cui i cittadini europei e di tutto il mondo sono confrontati, c'è ora da augurarsi scelte responsabili, e politiche che sappiano ritrovare valori e tradizioni (cultura) di pensiero anche politico, e soprattutto soluzioni per i problemi sul tappeto.

**Intanto, aumentano disoccupazione e disuguaglianze** - Secondo il rapporto dell'ILO World Employment and Social Outlook — Trends 2017 (WESO) («Prospettive occupazionali e sociali nel mondo — Tendenze 2017») il tasso globale di disoccupazione dovrebbe aumentare lievemente dal 5,7 al 5,8 per cento nel 2017, causando un aumento di 3,4 milioni di disoccupati (tabella 1).

«Siamo di fronte a una duplice sfida: limitare i danni causati dalla crisi economica e sociale a livello mondiale; e la necessità di creare lavoro dignitoso per le decine di milioni di persone che ogni anno fanno ingresso nel mercato del lavoro», ha dichiarato il Direttore Generale Guy Ryder. Dal rapporto emerge, inoltre, che la diminuzione del numero di lavoratori poveri sta progressivamente rallentando, mettendo a repentaglio l'eliminazione della povertà, che è un Obiettivo dell'Agenda 2013 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile.

Gli autori del rapporto sottolineano la necessità di maggiore coordinamento degli interventi volti a far ripartire l'economia globale, anche attraverso misure di politica fiscale e investimenti pubblici. Questo aiuterebbe a ridurre la disoccupazione globale di circa 2 milioni entro il 2018. Tali iniziative potrebbero essere supportate dalla cooperazione internazionale.

«Promuovere la crescita economica in modo equo e solidale - afferma Tobin - richiede un approccio diversificato che affronti le cause alla base della stagnazione secolare (come della disparità di reddito) e che tenga conto delle specificità di ogni paese».

#### **4. EUROPA A DOPPIA VELOCITÀ- E TRE RISOLUZIONI DEL P.E. SUL FUTURO DELL'UNIONE - 20 febbraio 2017 in Giornale dei comuni**

*In un momento in cui i movimenti nazional-popolisti si colorano sempre più di anti-europeismo, e gli euroscettici dilagano, servirebbe più Europa e non meno Europa? E ancora, cosa significa Europa a più velocità? Dopo Brexit, i capofila chi vuole*



*meno Europa sono i Paesi dell'Est. Anche in vista della celebrazione dei 60 anni dalla firma del Trattato di Roma (25 marzo 2017) il dibattito sul futuro dell'Europa è ormai avviato. Da parte sua, il PE ha adottato 3 Risoluzioni... Su questo ed altro mi soffermo in questo articolo su Giornale dei comuni.*

Dopo Brexit, i capofila di chi vuole meno Europa sono i Paesi dell'Est - dotati di poca familiarità con l'equilibrio tra lealtà atlantica e appartenenza all'Ue - e spesso accusati (non a torto) di scarsa solidarietà europea, e di poca riconoscenza per l'enorme sforzo finanziario dall'Ue fatto a loro favore.

In Austria (dopo la vittoria del verde Van der Bellen) c'è sete di rivincita da parte dei populistici. E c'è anche chi parla di Swexit, Grexit e, in caso di vittoria di Marine Le Pen alle prossime elezioni francesi, di Francexit. Ma attenzione! Con l'affermarsi di economie emergenti e di nuovi protagonisti, il mondo cambia ma continua a essere caratterizzato da interdipendenza.

E ci sono sfide minacce e problemi (quali crisi multiple, immigrazione e crisi dei rifugiati, cause del terrorismo e dei molteplici conflitti in essere, lotta ai cambiamenti climatici, dumping sociale salariale fiscale ambientale - e spread - che si ampliano, politiche di Trump, problemi di crescita e sviluppo ecc) che nessuno Stato può veramente risolvere da solo. Ragion per cui - in un contesto di crisi multiple (oltre che di virulento anti-europeismo nazional-populista) e in un mondo che cambia - servirebbe forse più Europa, e non meno Europa.

La politica dei piccoli passi non basta più. Non a caso, la stessa Merkel - posto all'ordine del giorno il futuro dell'Europa - si è detta disponibile a rafforzare l'integrazione dei Paesi disponibili. Ed è aperta al rilancio di un'Europa a doppia velocità (pur senza "club esclusivi") come strada per non perdere altri partner dopo il Regno Unito.

**Ma cosa significa Europa a due velocità?** - Ancora una volta, c'è da mettersi d'accordo su cosa significa questa formula. Significa traino o frattura? Significa creazione di due assi - l'asse-Nord Europa (dei paesi virtuosi) e l'asse-Sud Europa (per i paesi spendaccioni e indisciplinati) - o piuttosto rifondazione dell'Unione europea a partire dai suoi Stati più anziani? Ripartire dai sei Paesi fondatori della CEE, o piuttosto dai 19 dell'eurozona? Questi ed altri i quesiti sul tappeto. Come ho già scritto sulle pagine di questo giornale (<http://www.gdc.ancitel.it/20386-2/>) mi auguro si possa giungere, al più presto, alla creazione di una vera Unione europea - economica monetaria sociale - e politica. L'Europa a più velocità già esiste, ad esempio, per euro, e Trattato di Schengen. È un metodo. Trattandosi di un metodo, per la definizione dei suoi contenuti bisognerà aspettare gli esiti delle elezioni politiche in Francia e in Germania.

Ad oggi, c'è chi è più pronto a mettere in comune la difesa e/o lo spazio unico di sicurezza e chi l'Europa sociale. Intanto una cosa è certa. L'Europa delle nazioni - promossa dai nazional-populismi - non è la risoluzione di problemi che nessuno Stato può oramai risolvere da solo. Serve quindi più Europa (un'Ue diversa) e non meno Europa!

**Per un chiarimento il PE ha adottato 3 Risoluzioni...** - Il 16 febbraio 2017 - per fare in modo che l'Ue possa far fronte alle grandi sfide future, migliorare la sua capacità d'azione e restaurare la fiducia dei cittadini nelle sue istituzioni UE - anche il Parlamento europeo ha chiarito possibili scenari per il futuro della Ue, approvando tre Risoluzioni:

**I. La relazione Brok-Bresso** - La prima relazione - redatta dal popolare tedesco Elmar Brok e dalla Pd Mercedes Bresso (approvato per 329 sì, 223 no ed 83 astensioni) - si concentra su come sfruttare appieno il Trattato di Lisbona proponendo di: passare in pianta stabile al voto a maggioranza (al fine di evitare il blocco di importanti progetti legislativi e accelerare il processo legislativo); che i Consigli dei ministri diventino una seconda camera legislativa, e le sue configurazioni organi preparatori (sulla falsariga del funzionamento delle commissioni del Parlamento europeo); creare un Consiglio dei ministri della difesa permanente (allo scopo di coordinare le politiche di difesa degli Stati membri).

Circa l'odiato *Fiscal Compact* Patto (nato in forma intergovernativa, cioè con i leader seduti intorno a un tavolo - senza il Parlamento - e con la Germania che inevitabilmente prevale) la relazione Brok-Bresso ne chiede la collocazione "nel quadro giuridico Ue" "sulla base di una valutazione globale dell'esperienza acquisita nell'ambito della sua attuazione". Il che significa che tutti i limiti del Fiscal Compact (emersi chiaramente con gli sforamenti del deficit di Francia, Spagna e Portogallo) dovranno essere presi in considerazione insieme alla comunicazione sulla flessibilità ottenuta dall'Italia nel 2015 e alle richieste per una *golden rule* sugli investimenti. Significa che dovrà essere rivisto all'interno della normale, democratica e trasparente procedura legislativa comunitaria, con tanto di discussione pubblica al Parlamento europeo. E che quella sarà l'occasione per rivederlo, e l'occasione di trasformare un Patto per l'austerità in un Patto per la crescita.

**II. La relazione Verhofstadt** - La seconda Risoluzione - redatta dal belga liberaldemocratico Guy Verhofstadt (passata per 283 voti a favore, 269 contrari e 83 astensioni) - prospetta una riforma ambiziosa dei trattati. Tra l'altro, Verhofstadt (ALE) propone la creazione di un Ministro delle Finanze della zona euro, e di fornire alla Commissione europea il potere di formulare e attuare una Politica comune economica dell'Ue, sostenuta da un bilancio della zona euro; che il Parlamento europeo abbia una sola sede; la riduzione sostanziale del Collegio dei Commissari Ue, compresa la riduzione del numero dei vicepresidenti a due; di consentire ai cittadini europei di ogni Stato membro di votare direttamente i candidati dei partiti politici europei per il Presidente della Commissione, attraverso una lista europea.

**III. La relazione Boge - Beres** - La terza Risoluzione - redatta dal popolare Reimer Boge e Pervenche Beres (Socialisti & 16

Democratici) approvata per 304 sì, 255 no e 68 astensioni – propone una riforma e potenziamento della zona euro, e spinge per una convergenza delle economie della moneta comune da realizzare a più livelli. La Risoluzione chiede una capacità fiscale (Meccanismo europeo di stabilità) e una specifica capacità di bilancio supplementare per la zona euro (finanziato dai suoi membri, come parte del bilancio Ue); un Fondo monetario europeo; un Codice di convergenza in materia di fiscalità, mercato del lavoro, investimenti, produttività e coesione sociale; e un miglioramento della governance (un ruolo più importante per il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, unificare le funzioni di Presidente dell'Eurogruppo e di Commissario per gli affari economici e monetari, oltre a un ministro delle Finanze e del Tesoro all'interno della Commissione europea).

Anche in vista della celebrazione del prossimo 25 marzo 2017 (60 anni dalla firma del Trattato di Roma), il dibattito sul futuro dell'Europa è ormai avviato.

#### **5. 60ESIMO ANNIVERSARIO DEI TRATTATI DI ROMA: FIRMATO DAI 27 UNA DICHIARAZIONE CONGIUNTA – 27 marzo 2017 – in Giornale dei comuni**

*Infine, dopo un intenso dibattito sull'Europa a doppia e/o più velocità - poco amata da alcuni Paesi dell'Est ed enfatizzata soprattutto dopo il vertice dei 4 (Francia Germania Italia e Spagna) a Versailles – in definitiva la Dichiarazione di Roma (2017) è stata firmata dai Capi di Stato e di governo di tutti i 27 paesi (semi-orfani dei britannici) attualmente membri dell'Unione europea. Ciò detto che valutazione dare di questa Dichiarazione?*

Questo anniversario si è svolto in un contesto caratterizzato da Brexit, virulenti nazional-populismi, euroscetticismo e attacchi (interni ed esterni) all'UE, ma anche da manifestazioni (in tutta Europa e anche a Londra) che dicevano Sì all'UE, Sì a più Europa, No a muri e fili spinati. Sì alla libera circolazione anche delle persone, Sì a una riforma dell'Ue e a un cambiamento di rotta, Sì a un'Europa del lavoro, e anche sociale, Sì a sicurezza e difesa comune ecc.

Per la prima volta, le parti sociali (sindacati Ong ecc.) sono state consultate e invitate – oltre che a un Vertice sociale straordinario (24 marzo 2017) – alla cerimonia della stessa firma congiunta della Dichiarazione (25 marzo 2017).

Di certo c'è un cambiamento di atmosfera. Ma ci sarà un vero cambiamento di rotta? Quanto sottoscritto deve – ora – essere seguito da fatti.

«L'Unione europea – si è letto giorni fa nel settimanale inglese Economist – è un progetto franco-tedesco, ma quando c'è bisogno di una buona dose di grandiosità allora ci si rivolge all'Italia. Ironia della sorte perché se si domanda ai funzionari di Bruxelles cosa li tiene svegli la notte la risposta è sempre la stessa: l'Italia» (con una disoccupazione giovanile al 38%, una previsione di crescita ferma allo 0,9% e uno dei tassi d'occupazione più bassi dell'Ocse). I risultati di Roma – forse – smentiscono queste critiche.

**Troppe ambizioni? O troppo poche?** - Ma passiamo a quanto firmato dai 27: è troppo poco ambizioso, o è troppo ambizioso? Una cosa è certa, questa Dichiarazione segna un passo in avanti verso la giusta direzione. Tra l'altro parla – non solo di completamento dell'UEM – ma anche di investimenti, piccole e medie imprese, economie che convergano, coesione e convergenza, ambiente pulito e protetto, un'Europa sociale, una politica climatica globale positiva, un'Unione impegnata a rafforzare la propria sicurezza e difesa comuni. Ribadisce l'unità dell'Unione senza escludere (se necessario) “ritmi e intensità” di azione, “diversi” ma aperti. Evidenza – in particolare – quattro campi di azione. Ma procediamo con attenzione.

**Unione indivisibile - Ma... Sì a diverse velocità** – Nella “Dichiarazione di Roma” – firmata dai 27 Capi di Stato e di Governo – l'unità dell'Europa, la sua indivisibilità e la possibilità per gruppi di Paesi di procedere più speditamente di altri in determinati settori (la cosiddetta “doppia velocità”) sono tutti fatti salvi. “Agiremo congiuntamente – precisa la Dichiarazione – a ritmi e con intensità diversi se necessario, ma sempre procedendo nella stessa direzione, come abbiamo fatto in passato, in linea con i trattati e lasciando la porta aperta a coloro che desiderano associarsi successivamente. La nostra Unione è indivisa e indivisibile”. La doppia velocità – da alcuni considerata oramai indispensabile per un vero rilancio del Progetto europeo – è da altri guardata con sospetto. Su questo (ed altro) mi son di recente soffermata, in particolare, in un mio saggio “L'Europa esiste e le spetta un futuro” pubblicato da Europa in movimento (<http://europainmovimento.eu/europa/l-europa-esiste-e-le-spetta-un-futuro.html>). C'è da mettersi d'accordo su cosa significa “Europa a due velocità” (e se il Gruppo di paesi che verrebbe a formarsi resterà aperto a chi vi volesse aderire). Significa traino o frattura? Significa creazione di due assi – l'asse-Nord Europa (dei paesi virtuosi) e l'asse-Sud Europa (per i paesi spendaccioni e indisciplinati) – o piuttosto rifondazione dell'Unione europea a partire dai suoi Stati più anziani (i 6 fondatori? I 19 della zona euro?)? E c'è già chi comincia a parlare anche di una possibile Unione rafforzata – a 27 – con “opting out” per chi non ne volesse far parte (probabilmente solo 3-4 paesi).

**La dichiarazione e i suoi quattro Campi d'impegno** – “Orgogliosi dei risultati raggiunti dall'Unione europea (...), iniziata come il sogno di pochi e diventata la speranza di molti, l'Ue – sottolinea la Dichiarazione – è confrontata a sfide senza precedenti, sia a livello mondiale che al suo interno: conflitti regionali, terrorismo, pressioni migratorie crescenti,

protezionismo e disuguaglianze sociali ed economiche. Insieme, siamo determinati ad affrontare le sfide di un mondo in rapido mutamento e a offrire ai nostri cittadini sicurezza e nuove opportunità (...). Renderemo l'Unione europea più forte e più resiliente, attraverso un'unità e una solidarietà ancora maggiori tra di noi e nel rispetto di regole comuni. (...) Restare uniti è la migliore opportunità che abbiamo di influenzare le dinamiche mondiali e di difendere i nostri interessi e valori comuni". La Dichiarazione si impegna per realizzare:

1- **"un'Europa sicura"**: un'Unione in cui ci possa spostare liberamente, con frontiere esterne protette, politica migratoria efficace responsabile e sostenibile, lotta al terrorismo e criminalità organizzata ecc.

2- **"un'Europa prospera e sostenibile"** che "generi crescita e occupazione", con un mercato unico (forte, connesso e in espansione) e una moneta unica (stabile e ancora più forte) che "creino opportunità di crescita, coesione, competitività, innovazione e scambio, in particolare per le piccole e medie imprese"; un'Unione che "promuova una crescita sostenuta e sostenibile attraverso gli investimenti e le riforme strutturali e che si adoperi per il completamento dell'Unione economica e monetaria; un'Unione in cui le economie convergano; un'Unione in cui l'energia sia sicura e conveniente, e l'ambiente pulito e protetto".

3- **"un'Europa sociale"** che, "sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali" – che promuova pari opportunità, lotta a discriminazioni esclusioni sociali e povertà – in cui "i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliore e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente" – e che "preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale": questo quanto precisato dalla Dichiarazione.

4. **un'Europa più forte sulla scena mondiale**: un'Unione – con partenariati – che "promuova la stabilità e la prosperità nel suo immediato vicinato a est e a sud, ma anche in Medio Oriente e in tutta l'Africa e nel mondo" – un'Unione "pronta ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di un'industria della difesa più competitiva e integrata" – un'Unione "impegnata a rafforzare la propria sicurezza e difesa comuni, anche in cooperazione e complementarietà con l'Organizzazione del Nord Atlantico, tenendo conto degli impegni giuridici e delle situazioni nazionali" – un'Unione attiva in seno alle Nazioni Unite "che difenda un sistema multilaterale disciplinato da regole, che sia orgogliosa dei propri valori e protettiva nei confronti dei propri cittadini, che promuova un commercio libero ed equo ed una politica climatica globale positiva".

**È evidente che qualcosa sta cambiando** - Nel corso degli ultimi anni, austerità, attacchi al sistema contrattuale (se non sempre sua distruzione), tagli ai salari minimi, disuguaglianze – basti pensare agli impressionanti divari salariali (1,5 contro 15 euro) tra Bulgaria e Lussemburgo, o alle discriminazioni salariali (ad esempio in Germania gli slovacchi sono pagati meno) riscontrabili nei paesi membri dell'Ue – hanno indotto deflazione e stagnazione.

Da tempo ci si chiede, quindi, come ricostruire il Modello sociale europeo, duramente messo alla prova da crisi e austerità. Questo modello non è un ostacolo per la competitività. Al contrario è la leva per la crescita: ad esempio, la Svezia investendo il 2% del proprio Pil in investimenti pubblici ne ha ricavato benessere, rilancio della contrattazione ecc.

Ora, l'atmosfera cambia. Più forze politiche e sociali – e anche più governi (chi frena di più sembrano essere Polonia Ungheria e Danimarca) – spingono ormai nel senso di un'Europa anche sociale. Da qui la consultazione delle parti sociali sul documento firmato il 25 marzo. Da qui il Vertice sociale straordinario di alto livello, del 24 marzo, a Roma. Da qui – anche – (per la prima volta nella storia del processo d'integrazione europea) l'invito alle parti sociali alla cerimonia del 25 marzo 2017.

Bisogna difendere" le conquiste sociali in tutti i Paesi UE "come affermato in una lettera dal primo ministro greco": ha dichiarato il premier Paolo Gentiloni. "La Grecia ha bisogno di noi, ma noi abbiamo bisogno della Grecia": ha sottolineato J.C. Juncker.

In vista del 60esimo anniversario, è stata anche adottata una *Dichiarazione congiunta* (CES, *BusinessEurope*, CEEP et UEAPME) – di sindacati e imprenditori – sul futuro dell'Europa che conferma il loro pieno sostegno all'Unione europea, a un'economia sociale di mercato in Europa, a un modello sociale forte e sostenibile, al dialogo sociale, a un incremento degli investimenti pubblici e privati, e a una politica industriale ambiziosa.

"La celebrazione del 60esimo anniversario dei Trattati di Roma – ha sottolineato, da parte sua, Luca Visentini, Segretario generale della CES (Confederazione europea dei sindacati) – è l'occasione per rilanciare e rafforzare un'Ue fondata su pace, democrazia, prosperità e giustizia sociale. Spero di trovare nella Dichiarazione del 25 marzo un impegno chiaro e forte – da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee – a favore di un'Europa sociale che favorisca progresso sociale, diritti e pari opportunità per tutti, ivi incluso tra uomini e donne. Quali che siano le parole scelte nella Dichiarazione, il movimento sindacale insisterà affinché queste parole sia accompagnate da misure concrete attraverso una base di diritti sociali, una politica economica europea - ivi incluso le raccomandazioni per Paesi - più socialmente orientate, e attraverso altre iniziative".

In sintesi, sono quattro le campagne che i sindacati europei (Confederazione europea dei sindacati) stanno per lanciare:

- più posti di lavoro di qualità – e cioè – politiche economiche diverse, più investimenti e più investimenti pubblici (a partire dalla Grecia)
- aumento dei salari (dopo decenni di moderazione salariale)
- un Pilastro di diritti sociali (dimensione sociale) con convergenza verso standard elevati;
- emigrazione (capacità di accoglienza e integrazione).

Prima di concludere, ancora due parole sull'Europa sociale. Chi vi sta riflettendo ha già focalizzato (oltre che i suoi possibili obiettivi) anche possibili modalità, e strumenti, per una sua realizzazione. Ad esempio, in merito agli strumenti, l'ambasciatore Rocco Cangelosi indica: una Cooperazione rafforzata, un "Social compact", la creazione (sulla falsariga della CECA) di una nuova organizzazione con caratteristiche federali.

Oramai c'è solo da scegliere. E – soprattutto – c'è da agire.

## 6. RIFLESSIONI UE SULL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA, maggio 2017 in Giornale dei Comuni

*Il 31 maggio 2017 la Commissione europea ha presentato il suo "Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria".*

Le ultime elezioni (in primis quella di Emmanuel Macron in Francia) alimentano la speranza di un nuovo slancio del Progetto europeo. Così, per ripartire da dove si è iniziato a unire (cioè l'economia), il 31 maggio 2017, la Commissione europea ha presentato – con il suo "Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria" – diverse opzioni per completare l'Unione economica e monetaria (UEM-nell'acronimo inglese EMU, Economic and Monetary Union).

Questo documento di riflessione – il terzo della serie di cinque documenti annunciati nel Libro bianco sul futuro dell'Europa (i primi due hanno riguardato la gestione della globalizzazione e la dimensione sociale dell'Europa; e i prossimi riguarderanno il futuro delle finanze e il futuro della difesa dell'Europa) – è un invito a tutti affinché, nel contesto del più ampio dibattito sul futuro dell'Europa, esprimano il proprio parere sul futuro dell'Unione economica e monetaria. "L'euro – ha sottolineato Pierre Moscovici, Commissario per gli Affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane – è già un simbolo di unità e una garanzia di stabilità per gli europei. Dobbiamo farne adesso il mezzo per una prosperità condivisa. Soltanto appianando le divergenze economiche e sociali nella zona euro potremo sconfiggere il pericoloso populismo che alimentano. È giunto il momento di completare il cammino iniziato a Maastricht verso una vera e propria Unione economica e monetaria, con istituzioni forti e responsabilità democratica".

Sono passati 25 anni da quando il Trattato di Maastricht ha aperto la strada alla moneta unica, e 15 anni da quando è entrata in circolazione la prima moneta metallica. L'euro è la seconda moneta più utilizzata al mondo, ed è entrato a far parte della vita quotidiana di gran parte degli europei.

E andrebbe forse sottolineato anche che – in assenza di controlli – la sua conversione rispetto alla lira italiana, in più settori, ha indotto una triplicazione dei prezzi, se non sempre una vera e propria quadruplicazione. Un esempio per tutti? Basti pensare ai prezzi delle case espressi in euro.

La grande crisi (2008-2009) finanziaria e subito dopo economica e sociale – iniziata negli Stati Uniti – ha provocato la peggiore recessione che l'Unione europea abbia vissuto in sessant'anni di storia. Gli Stati membri e le istituzioni dell'Ue hanno preso forti decisioni politiche per tutelare l'integrità dell'euro ed evitare il peggio.

Ma – sottolinea la Commissione – per conseguire risultati ancora migliori, per tutti i cittadini, la *governance* dell'euro ha bisogno di ulteriori riforme. Il completamento dell'Unione economica e monetaria non è fine a se stesso, ma è necessario per fornire posti di lavoro, crescita, equità sociale, convergenza economica e stabilità finanziaria. Responsabilità e solidarietà, riduzione e condivisione dei rischi devono andare di pari passo. L'Unione economica e monetaria dovrebbe restare aperta all'adesione di tutti gli Stati membri dell'Ue e il processo decisionale deve essere più trasparente e conforme al principio di responsabilità democratica. Sono questi i principi guida per i lavori futuri.

Il documento della Commissione europea si basa sulla Relazione dei cinque Presidenti del giugno 2015. E intende, da un lato, stimolare il dibattito sull'Unione economica e monetaria e, dall'altro, contribuire a formare una visione comune della sua futura configurazione. Il documento illustra, quindi, le misure concrete che potrebbero essere adottate prima delle elezioni del 2019, e definisce una serie di opzioni per gli anni successivi, epoca in cui l'architettura dell'Unione economica e monetaria dovrebbe essere stata completata. Alcune delle opzioni richiederanno la modifica del trattato...Le ipotesi di lungo periodo contenute nel documento di riflessione includono la creazione di un Ministro del Tesoro della zona euro e di una capacità di bilancio che dovrebbe servire a rispondere a shock asimmetrici. Sempre nel lungo periodo, uno degli scenari prevede che il Fondo salva-Stati Esm (Meccanismo Europeo di Stabilità) potrebbe trasformarsi in un Fondo Monetario Europeo. Molte, quindi, le idee sul tavolo (dal ministro del Tesoro unico ai bond sovrani dell'Eurozona). Come al solito, la Commissione europea non indica la sua preferenza. Il documento si articola in tre blocchi: l'Unione finanziaria, l'Unione economica e di bilancio, e l'architettura dell'Unione economica e monetaria. Traccia un percorso di riforma che va dal 2020 al 2025. In tutte e tre le aree si presentano misure a breve termine e misure a più lungo orizzonte

(le più difficili da far accettare agli Stati).

**Unione finanziaria** – Quali elementi necessari per completare l'Unione finanziaria vengono evidenziati: 1. una riduzione dei rischi e rendere le banche più resilienti 2. il completamento dell'Unione bancaria e dei suoi 3 pilastri (meccanismo di vigilanza unico, meccanismo di risoluzione unico, sistema europeo di assicurazione dei depositi) 3. realizzare l'Unione dei mercati dei capitali per fornire (a famiglie e imprese) opportunità di finanziamento più diversificate e innovative (accesso a capitale di rischio ecc.) e per avviarsi verso un'unica Autorità di vigilanza europea dei mercati dei capitali 4. diversificare maggiormente i bilanci delle banche, ad esempio mediante Titoli garantiti da obbligazioni sovrane (*Sovereign bond-backed securities* – SBBS), attualmente in esame al Comitato europeo per il rischio sistemico. “Non vi sarebbe mutualizzazione del debito tra gli Stati membri”.

Non si tratta di una forma di messa in comune del rischio (i famosi Eurobond desiderati dai Paesi del Sud Europa). In altri termini, non sono in discussione dei veri e propri eurobond: non viene prevista alcuna responsabilità comune in Europa sul debito dei singoli stati. Ma gli Sbsbs – «*sovereign bond-backed securities*», *bond* europei collateralizzati da obbligazioni emesse dai governi, nel loro disegno, svolgono molte delle funzioni degli eurobond. Offrono ai mercati uno strumento liquido, di dimensioni globali ed estremamente sicuro come i titoli del Tesoro americano. Permettono alle banche europee di investire su di esso, invece di concentrare i rischi ciascuna nei bond sovrani del proprio Paese; e quando s'innesca una crisi sono in grado di limitare la fuga di capitali da Paesi fragili come l'Italia verso quelli solidi come la Germania, contenendo così gli spread fra i bond sovrani del Nord e del Sud Europa. Il documento di riflessione si sofferma sulla possibilità di “*asset sicuri*” – che possono prevedere una forma di mutualizzazione – e su una diversa valutazione del rischio dei bond sovrani solo nelle misure a lungo termine.

**Unione economica e fiscale** – Il documento di riflessione differenzia la convergenza reale (dei tenori di vita ecc.), da quella nominale (tasso di interesse, d'inflazione e di cambio e il rapporto disavanzo/PIL e debito/PIL) e ciclica (ad esempio ritrovarsi nella stessa fase di ripresa o di rallentamento). “L'integrazione economica europea – sottolinea – offre il quadro appropriato per la convergenza. Le politiche nazionali contano ai fini della convergenza, ma il loro coordinamento nell'ambito del semestre europeo è essenziale per massimizzarne l'efficacia. (...) La mancanza di una forte ri-convergenza economica e sociale richiede un'azione rapida ed efficace... Il Pilastro europeo dei diritti sociali costituirà un nuovo riferimento per il conseguimento di condizioni di lavoro e di vita migliori. Esso stabilisce una serie di principi chiave di diritti fondamentali per promuovere mercati del lavoro e sistemi di welfare equi e ben funzionanti. L'allineamento dei sistemi di tassazione delle imprese degli Stati membri, come previsto dalla proposta di base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, contribuirebbe altresì a favorire la convergenza facilitando gli scambi e gli investimenti transfrontalieri”.

A breve termine, sono previste misure per incentivare le riforme, magari utilizzando il bilancio Ue. L'idea è di usare i fondi europei non solo per la progettazione ma anche per l'attuazione delle riforme, prevedendo la possibilità di bloccarli se gli Stati non s'impegnano.

Altra idea è permettere al Fondo salva-Stati (Meccanismo europeo di stabilità Esm, dall'inglese *European Stability Mechanism*) la funzione di stabilizzatore: ad esempio, in caso di shock finanziario, per proteggere gli investimenti o per assicurare contro la disoccupazione. L'idea di un bilancio dell'Eurozona (che richiederebbe un flusso stabile di entrate) sarà, invece, un obiettivo di più lungo termine. Più precisamente, in effetti, per una funzione di stabilizzazione vengono esplicitamente avanzate le ipotesi di:

- “un Sistema europeo di protezione degli investimenti (in infrastrutture, competenze) che potrebbe assumere la forma di uno strumento finanziario”;
- un “fondo di riassicurazione” per i regimi di disoccupazione nazionali che “presupporrebbe tuttavia probabilmente un certo grado di convergenza delle politiche e delle caratteristiche del mercato del lavoro”;
- un fondo “*rainy day*” (fondo per periodi di crisi) che potrebbe essere alimentato su base regolare o in alternativa, potrebbe essere dotato della capacità di contrarre prestiti”.

**Una nuova Architettura dell'Uem** – Al completamento dell'architettura dell'Unione economica e monetaria ci si dovrebbe dedicare in una seconda fase (2020-2025). L'idea è semplificarla. Nel breve termine si rifletterà sulla funzione dell'Eurogruppo, lanciando l'idea, ad esempio, di riunire la figura del suo Presidente con quella del Commissario agli Affari economici. Il che porta all'ipotesi di dare vita ad un TESORO della zona euro, unico, che raggruppi sotto di sé tutte le funzioni ora sparse tra Commissione, Eurogruppo e Esm, inclusa quindi la sorveglianza sulle politiche economiche degli Stati. Inoltre, a lungo termine, si ricorda che è “oggetto di dibattito anche l'idea di un Fondo monetario europeo per dare più autonomia alla zona euro rispetto ad altre istituzioni internazionali per quanto concerne la stabilità finanziaria”. Tale fondo si baserebbe sul Meccanismo europeo di stabilità. Le sue funzioni “comprenderebbero, come minimo, gli attuali meccanismi di assistenza di liquidità agli Stati membri, ed eventualmente il futuro sostegno comune di ultima istanza dell'Unione bancaria”. Resta da vedere se, e in che misura, questo documento di riflessione alimenterà un vero dibattito, e soprattutto, rapide prese di posizioni, e decisioni nel senso di una maggiore integrazione europea – capace di facilitare crescita, sviluppo, coesione, equità sociale, e benessere generalizzato – grazie a una vera Unione economica, monetaria, fiscale, e sociale.

## 7. IL 19° VERTICE CINA-Ue 6 giugno 2017 in Giornale dei comuni - E IL 21° VERTICE DEL 2019

Le relazioni tra l'Unione europea e la Cina sono andate ampliandosi e approfondendosi in questi ultimi anni. L'Agenda Strategica di Cooperazione 2020 Cina-Ue ricopre più aree: pace e sicurezza, prosperità, sviluppo sostenibile e scambi people-to-people. L'UE persegue una politica pluridimensionale per relazioni eque, equilibrate e reciprocamente vantaggiose. Il 2 giugno 2017, a Bruxelles, c'è stato il 19° vertice tra l'Unione europea e la Repubblica popolare cinese. Cosa emerge per clima e commercio? E il vertice del 2019

**I. La Cina e l'UE** – Nel 2017, anche la Cina doveva fare i conti con la crisi globale: l'economia cresceva intorno al 6,5%, (dopo un +6,7% nel 2016), il tasso di espansione del Pil più basso dal 1990.

Le strategie cinesi forse più note sono il *go global* e l'*accelerating go-out*. A livello nazionale, i cinesi hanno adottato un modello di sviluppo sostanzialmente basato su investimenti in 3 settori: fabbriche, infrastrutture (autostrade, aeroporti ecc.) e case.

Tali investimenti spesso - soprattutto per colpa delle multinazionali - hanno comportato un elevato costo in termini ambientali: inquinamento, distruzione di risorse naturali, avvelenamento di falde acquifere ecc. Non a caso, i Programmi di risanamento ambientale sono, oggi, tra le priorità della Cina.

L'inquinamento dell'ambiente resta grave, soprattutto a livello atmosferico sempre più frequente in alcune regioni, il che dimostra che dobbiamo prendere misure più efficaci - ha sottolineato Li - "migliorare rapidamente la qualità dell'ambiente, soprattutto quella dell'aria, è un'esigenza di tutto il popolo. Dobbiamo risolvere i sintomi e la radice del problema perché dobbiamo ritrovare un cielo blu".

Finita la fase dell'industrializzazione veloce (in cui servivano capitali esteri e know-how), anche il business cerca oramai qualità e innovazione. La graduale sofisticatizzazione della produzione lascia oramai poco spazio a prodotti basati solo su prezzi competitivi. I salari stanno aumentando. E il *business* - quando non rientra in Paesi di origine - sta delocalizzando dalla Cina in paesi dove il costo del lavoro è più basso (v. Vietnam e Bangladesh - nel 2012 - con i salari più bassi rispettivamente di 50 e 37 dollari contro i 175 in Cina).

Tuttavia, permangono tuttora forti disuguaglianze (tra province, tra centri urbani, tra aree rurali, ecc.).

Alla marcata riduzione della povertà non ha fatto seguito un sostanziale riequilibrio nella distribuzione dei redditi. Anche se la Cina esporta massicciamente, i cinesi non sempre si arricchiscono e questo fa sì che la domanda che la Cina esercita verso il resto del mondo è molto ridotta in rapporto al suo peso mondiale.

D'altra parte, la Cina teme "la trappola del medio reddito" che - per i paesi emergenti - descrive le economie che si impantanano nella stagnazione, quando il reddito pro-capite raggiunge un livello medio (quello cinese - nel 2012 - era a 6,188 dollari, valore critico).

Intanto, i maggiori istituti di ricerca economica mondiale prevedono che nel 2030 il 60% del Pil mondiale sarà prodotto dalle tigri asiatiche, e in grandissima parte, dalla Cina: a quell'epoca 220 milioni di suoi abitanti avranno raggiunto un livello di reddito almeno pari a quello dei Paesi occidentali, e la Cina sarà di gran lunga il primo mercato mondiale.

Allora che fare? Innalzare un muro di protezionismo? O definire - piuttosto - poche regole certe e condivise, rispettate da ambo le parti?

**Le relazioni tra l'Unione europea e la Cina sono andate ampliandosi e approfondendosi in questi ultimi anni** - Dopo il loro congelamento nel 1989 (l'anno degli eventi di piazza Tiananmen, e cioè, della violenta soppressione di un pacifico movimento di protesta che provocò sdegno e tensioni) - fermo restando l'embargo sulla vendita delle armi - dalla metà degli anni '90 l'Unione europea ha rilanciato il dialogo con la Repubblica popolare cinese.

La Commissione europea promette aiuti ai rifugiati tibetani e allo stesso tempo si avvia verso la normalizzazione delle relazioni con la Cina. Successivamente, alla Commissione europea a guida Barroso, il Consiglio Affari esteri dell'Ue ha affidato il mandato di avviare - in nome dell'Ue - un negoziato per un Accordo su commercio e investimenti, europei in Cina e cinesi in Europa (negoziato tuttora in corso).

L'allora Parlamento europeo (uscente) adottò una Risoluzione che fissava paletti abbastanza rigorosi: riequilibrio dell'enorme surplus commerciale della Cina con l'Ue; rispetto dei diritti umani da parte delle aziende produttrici cinesi; allentamento delle restrizioni che oggi pesano sulle esportazioni europee in Cina, ecc.

Attualmente, l'Agenda Strategica di Cooperazione 2020 ricopre più aree: pace e sicurezza, prosperità, sviluppo sostenibile e scambi people-to-people. Relazioni bilaterali sono condotte - al più alto livello - attraverso il Vertice annuale Ue-Cina che serve a far progredire il partenariato strategico Ue-Cina su vari temi.

**II. Il 19° Vertice** - Il 2 giugno 2017, a Bruxelles, c'è stato il 19° vertice tra l'Unione europea e la Repubblica popolare cinese. L'Unione europea è stata rappresentata dal Presidente Jean-Claude Juncker, dal Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, accompagnati dall'Alta Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini e dalla Commissaria per il commercio, Cecilia Malmström. La Cina è stata rappresentata dal Premier della Repubblica popolare cinese Li Keqiang, dal Consigliere di Stato Yang Jiechi e dal Ministro degli affari esteri Wang Yi. Il vertice doveva offrire



a entrambe le parti l'opportunità di fare il punto su una serie di risultati conseguiti dall'ultimo vertice, di esaminare le modalità per incentivare la cooperazione e di trattare questioni di interesse reciproco. Ci si attendeva esiti importanti, sul fronte in particolare dei cambiamenti climatici e dell'energia verde ma anche della cooperazione doganale, della concorrenza, delle indicazioni geografiche, della proprietà intellettuale, della collaborazione in progetti di ricerca e innovazione, del turismo, della facilitazione degli investimenti, della crescita blu e della cooperazione in materia di energia.

Alla sua conclusione, Tusk non ha nascosto le preoccupazioni europee relative al rispetto dei diritti umani e delle minoranze, ma ha sottolineato anche l'importanza di ribadire i punti di convergenza. Durante la riunione, sono stati realizzati una decina di pre-accordi settoriali di cooperazione, e in particolare è stato avviato il reciproco riconoscimento di un centinaio di prodotti alimentari con indicazione geografica protetta (fra i quali, diversi italiani). Grazie all'intesa sulla protezione delle indicazioni geografiche, un centinaio di indicazioni geografiche europee saranno protette in Cina e viceversa.

Attraverso un prossimo Accordo bilaterale, l'obiettivo è di contrastare le frodi. Tra i prodotti europei che faranno parte della lista ci sono il gorgonzola, la birra bavarese, la feta greca, lo champagne e la polska wodka. La cooperazione sulle indicazioni geografiche è cominciata una decina di anni fa e ha già portato alla protezione di 10 prodotti per ogni parte.

Circa il cambiamento climatico, a dispetto della grande importanza riservata alla questione climatica, il risultato del vertice è stato offuscato. C'era intesa sul testo relativo al clima, ma i nodi commerciali hanno bloccato il suo via libera. Cina e Unione europea hanno riaffermato esplicitamente il loro impegno comune ma - per il secondo anno consecutivo - non c'è stata la Dichiarazione comune finale cui era allegato il Testo dedicato proprio alla riconferma degli impegni sul clima.

A creare dissidio - ha ricordato il premier Li in conferenza stampa - è l'articolo 15 del Protocollo d'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del Commercio il quale prevede che il paese ottenga lo status di economia di mercato a 15 anni dalla sua adesione.

Cina e Unione europea - unite sull'ambiente, contro la decisione di D. Trump, nel rivendicare la "comune responsabilità sul futuro del pianeta e delle prossime generazioni" - hanno confermato il loro impegno comune nel voler fornire una risposta all'instabilità della congiuntura internazionale, e al "grave errore" dell'uscita degli USA dagli Accordi di Parigi. In teoria, l'Unione europea e la Cina si impegnano a ridurre l'impiego di combustibili fossili, a sviluppare ulteriormente le tecnologie verdi e a finanziare un fondo annuale di novanta miliardi di euro entro il 2020, al fine di supportare i paesi più poveri a ridurre i loro tassi di emissioni di gas a effetto serra. La difesa dell'ambiente continuerà «con o senza gli Stati Uniti» ha affermato J.C. Juncker. E dello stesso avviso è stato il premier cinese Li Keqiang: «Le relazioni tra la Cina e l'Unione devono rimanere stabili e consolidarsi per rispondere all'instabilità di questo mondo. Ciò richiede uno sforzo instancabile da parte nostra».

La risposta all'isolazionismo americano sul versante ambientale non ha però sanato imbarazzanti differenze sul versante economico e commerciale (che hanno impedito la firma della Dichiarazione comune) tra cui c'è lo status di economia di mercato della Cina nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto). UE e USA rifiutano di accordare tale status alla Cina poiché esso consentirebbe l'elusione della normativa antidumping, e provocherebbe una riduzione delle difese europee nei confronti della Cina. Poiché non c'è accordo sul concedere lo status a Pechino, la Commissione ha proposto una alternativa: il suo progetto (ora in discussione nel Consiglio e al Parlamento europeo) prevede misure di difesa economica che superino la dicotomia tra economia di mercato ed economia non di mercato, e mettano invece l'accento sulla presenza o meno di sussidi pubblici nell'economia (v. Il Sole/24 Ore - 4 maggio).

Le divergenze in materia di commercio riguardano i livelli di sovrapproduzione e di esportazioni - spesso a prezzi molto competitivi (soprattutto nel settore dell'acciaio) - raggiunti dalla Cina; e gli aiuti di Stato. La Cina, da un lato, è un enorme mercato in forte crescita (impossibile da ignorare), d'altro lato è un Paese che usa la mano pubblica per aiutare le sue imprese ad espandersi all'estero. Il presidente Tusk - una volta definito la riunione «la più promettente» nella storia dei rapporti Cina-Ue - ha precisato «abbiamo però bisogno di più tempo per trovare un accordo su alcune questioni». Le parti - per facilitare rapporti che sia Bruxelles che Pechino considerano importanti - hanno deciso di costituire un Gruppo di lavoro per studiare l'annosa questione degli aiuti di Stato nell'economia.

Gli europei si lamentano anche della chiusura dell'economia cinese: secondo un rapporto della Banca mondiale, la Cina è al 78mo posto su 190 per la libertà dell'attività economica. Il presidente della Commissione europea J.C. Juncker si è lamentato di «una differenza di trattamento» nel modo in cui le imprese europee sono trattate in Cina, e quelle cinese sono considerate in Europa. Il Comunicato congiunto doveva altresì contenere la promessa di cooperare per ridurre la produzione di acciaio (per cui - da tempo - l'Ue accusa la Cina di comportamenti anticoncorrenziali e di attuare un "dumping").

**II. IL 21° VERTICE (2019)** - Al 21° vertice UE-Cina, svoltosi a Bruxelles il 9 aprile 2019, l'Unione europea è stata rappresentata dal Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, e dal Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk. La Repubblica popolare cinese era rappresentata dal suo primo ministro, Li Keqiang. Al vertice hanno partecipato anche l'Alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione, Federica Mogherini, e il Vicepresidente della Commissione e Commissario responsabile per l'Occupazione, la crescita, gli investimenti e la competitività Jyrki Katainen.

“Vogliamo lavorare con la Cina perché crediamo nel potenziale del nostro partenariato. Da buoni amici - ha affermato Juncker - dovremmo ammettere con onestà che non è stato fatto abbastanza per sviluppare relazioni economiche più equilibrate e reciproche o



per rispettare gli impegni assunti nel corso del vertice di Pechino del 2018, in particolare per quanto riguarda gli scambi e gli investimenti. L'Europa vuole investire di più in Cina e incrementare gli scambi con il paese. A tal fine, però, occorrono regole che consentano di sviluppare gli scambi e gli investimenti”.

**Un approccio assertivo e pluridimensionale** -- L'UE persegue una politica realistica e pluridimensionale per garantire relazioni eque, equilibrate e reciprocamente vantaggiose. E intende adoperarsi per favorire relazioni economiche più equilibrate con la Cina, approfondendo nel contempo sempre più il dialogo su questioni mondiali e multilaterali, compresa la riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio. Al termine del vertice l'Unione europea e la Cina hanno adottato:

- una Dichiarazione congiunta
- un Memorandum d'intesa relativo a un meccanismo di consultazione, cooperazione e trasparenza tra la Cina e l'UE nel settore del controllo di tali aiuti; e sul sistema di analisi dell'equità delle condizioni di concorrenza
- un nuovo Accordo sul mandato per il dialogo UE-Cina sulla politica di concorrenza che per agevolare le richieste di indagine su presunti comportamenti anticoncorrenziali.
- una Dichiarazione congiunta sull'attuazione della cooperazione UE-Cina in materia di energia. La cooperazione riguarderà l'espansione delle fonti di energia rinnovabili, l'efficienza energetica, lo sviluppo di mercati e sistemi energetici nonché un maggiore coinvolgimento delle imprese nel settore energetico, basato sulla parità negli scambi e su opportunità commerciali reciproche.
- un mandato per uno studio congiunto volto a identificare i corridoi di trasporto ferroviario più sostenibili tra l'Europa e la Cina.

**Preservare il sistema commerciale internazionale fondato sulle regole e potenziare gli scambi e gli investimenti bilaterali** - L'UE e la Cina hanno confermato il proprio fermo sostegno al sistema commerciale multilaterale disciplinato da regole, trasparente, non discriminatorio, aperto e inclusivo, imperniato sull'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Le parti intensificheranno le discussioni per rafforzare le norme internazionali in materia di sovvenzioni industriali. Uno dei principali temi discussi è stato l'obiettivo comune della cooperazione nell'ambito degli scambi e degli investimenti bilaterali, fondata su principi condivisi, compresa la garanzia di pari condizioni.

L'UE e la Cina hanno ribadito la propria volontà di concedersi reciprocamente un accesso più ampio e non discriminatorio ai rispettivi mercati. In quest'ottica, le parti affronteranno in tempi rapidi, prima del prossimo vertice UE-Cina, una serie di seri ostacoli che si frappongono all'accesso ai mercati.

**Investimenti**- Sono stati compiuti progressi per quanto attiene ai negoziati in corso sull'accordo in materia di investimenti, che si vorrebbe concludere nel 2020.

**Indicazioni regionali** - I leader - raggiunto un accordo provvisorio sul testo dell'accordo sulle indicazioni geografiche e sulla tutela della maggioranza dei nomi delle indicazioni geografiche - si sono impegnati a collaborare per risolvere le questioni in sospeso al fine di concludere i negoziati nel 2019.

**Acciaio** - L'UE e la Cina hanno convenuto che l'eccesso di capacità nel settore siderurgico si conferma un problema mondiale che richiede risposte collettive.

**Affrontare insieme le sfide globali e regionali** - Al di là del commercio e degli investimenti, spetta alla Cina contribuire a un ordine internazionale basato su regole, che può essere determinante per garantire risposte multilaterali efficaci ai problemi mondiali. La cooperazione tra l'UE e la Cina si è già dimostrata decisiva, dalla lotta contro i cambiamenti climatici al sostegno al piano d'azione congiunto globale sul programma nucleare iraniano. I leader hanno condotto discussioni proficue sulla cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza e sulla situazione nel rispettivo vicinato (penisola coreana, l'accordo sul nucleare iraniano, Afghanistan, Ucraina, Venezuela e Africa). L'UE ha ricordato l'importanza dell'applicazione del diritto internazionale e della cooperazione per contrastare le attività informatiche dolose. Il vertice ha inoltre riconosciuto che le reti 5G costituiranno l'ossatura del futuro sviluppo economico e sociale.

**Diritti umani** – Il tema è stato affrontato una settimana dopo l'ultimo dialogo sui diritti umani UE-Cina.

**Connettività** - I leader hanno discusso l'enorme potenziale disponibile per collegare ulteriormente l'Europa e l'Asia (piattaforma di connettività UE-Cina, compresa la rete transeuropea dei trasporti, l'iniziativa cinese “Nuova via della seta”, corridoi di trasporto ferroviario più sostenibili tra l'Europa e la Cina).

**Ricerca e innovazione** - L'UE e la Cina elaboreranno una Tabella di marcia comune per arricchire ed equilibrare la cooperazione nel campo della ricerca e dell'innovazione. Il dialogo si è concentrato anche sulle condizioni quadro per la cooperazione, tra cui la reciproca apertura dei rispettivi programmi di ricerca e innovazione.

**Il dialogo sulla politica regionale e urbana** - Tra i temi discussi le modalità per estendere la cooperazione in corso

all'innovazione, il sostegno alle *start-up* e alle piccole e medie imprese, nonché la transizione industriale. A breve avvieranno a breve uno studio congiunto per confrontare la strategia dell'UE in materia di innovazione regionale ("specializzazione intelligente") e le pertinenti strategie di innovazione della Cina per individuare gli ambiti della cooperazione futura nel settore.

## 8. IL G20 DI AMBURGO (7-8 LUGLIO 2017) 11 luglio 2017 in Giornale dei comuni

*Questo G20 è stato segnato da divisioni su Corea del nord, Siria, commercio internazionale, cambiamenti climatici... Ma cosa sono i G 20? E in qual contesto si è svolto questo vertice?*

Lo stesso Occidente non ha più una visione comune su tutti gli argomenti. Il mondo odierno è multipolare. E i rapporti di forza si modificano. In questo mondo – in cui l'ordine internazionale sta cambiando – il G20 di Amburgo (7-8 luglio 2017) è stato un G20 teso a causa delle divisioni tra i grandi (su Corea del nord, Siria, commercio internazionale, cambiamenti climatici ecc.) esplose anche con l'arrivo alla Casa bianca di un D. Trump, ostile a cooperazione e multilateralismo. Da una parte ci sono i cosiddetti paesi emergenti (tra cui Cina e India, il cui tasso di crescita del 7% è superiore a quello cinese), d'altra parte, un D. Trump che – benché da tempo il Fmi, l'Ocse e anche il G20 parlano di crescita inclusiva e sostenibile – percepisce una globalizzazione in cui non possono esserci *win-win* ma solo vincitori e perdenti; un D. Trump che forse non vuole più degli Usa, poliziotto, che stabilisce l'ordine in tutte le regioni del mondo. Non si può più essere sicuri che gli Usa investano, come finora, nelle Nazioni Unite, nella sicurezza europea o in missioni di pace in Africa.

La politica estera di D. Trump ha aperto un vuoto che qualcuno colmerà. Merkel e Xi sono i primi candidati a farlo, soprattutto su due temi oggi centrali: l'Accordo di Parigi sul clima, dal quale Washington si è ritirata; e il commercio internazionale su cui la Casa bianca usa una retorica protezionista (da qui la firma di una decina di accordi commerciali – che vedono coinvolti calibri quali Daimler Siemens Airbus ecc. - tra Cina e Germania). “La Germania e la Cina possono calmare le turbolenze internazionali”: ha dichiarato A. Merkel. E - dopo la dichiarazione congiunta con Putin - Xi prova a rafforzare gli argini contro un attacco preventivo statunitense alla Corea del nord, appoggiandosi alla Germania tradizionalmente ostile a interventi militari tanto più se unilaterali.

Intanto – in vista della visita di Donald Trump – la destra polacca di Jarosław Kaczyński (che vuole rafforzare il legame storico con l'alleato americano) ha organizzato il Vertice dei tre mari che vorrebbe creare un fronte unico dal Baltico al Mar Nero all'Adriatico contro la minaccia russa e in opposizione alle “élite occidentali che comandano a Bruxelles” per ribaltare gli equilibri dell'Ue su migranti, diritti civili, priorità economiche e valori su cui si basa il progetto comunitario. A Varsavia, il presidente Trump – dopo le sue aggressioni verbali contro l'Europa e l'Occidente degli ultimi mesi – ha attaccato la Russia (con cui ha poi avuto un incontro bilaterale ad Amburgo) rea di “attività destabilizzanti in Ucraina e altrove”.

**Ma cos'è il G20?** – Come il G7 (G8 quando includeva anche la Russia, e cioè, prima che scoppiasse la crisi ucraina) il G20 non è organo di alcuna istituzione internazionale, ma un semplice tavolo, Gruppo o Foro di discussione. I tavoli hanno avuto la meglio sulle istituzioni! Il fatto è – notava giustamente già Tommaso Padoa-Schioppa – il fatto è che negli ultimi decenni una certa idea cosmopolita della cooperazione internazionale, emersa dalle macerie di due guerre mondiali, è stata sempre più sostituita da una falsa e perniciosa dottrina che si può chiamare della “casa in ordine”: tenere in ordine la casa nazionale è la condizione necessaria e sufficiente perché ci sia ordine internazionale. Questa teoria ha rinazionalizzato la cooperazione internazionale, esaltandone il carattere intergovernativo”.

Per volontà politica degli europei – partendo dall'idea che le economie di mercato emergenti e in via di sviluppo (Brasile, India, Indonesia, Sudafrica Cina ecc.) sono diventate troppo importanti per essere escluse dalle discussioni sulla governance globale, e che nell'economia mondiale servono regole condivise anche per la finanza – il format G20 è stato rilanciato nel 2008, nel pieno della grande crisi finanziaria globale subito divenuta anche crisi economica e sociale, per espandere il dialogo ed aumentare la cooperazione economica internazionale. Da allora, i membri del G20 si incontrano annualmente per discutere un'ampia gamma di questioni relative alla cooperazione economica e finanziaria. Rinvio chi volesse approfondire quanto emerso dai G20 (2008 – 2012) ai miei due ultimi libri (2020: *la nuova Unione Europea L'Ue tra allargamento e vicinato, crisi, vertice, vecchie e nuove strategie* Ed. Lulu 2010 e *Introduzione all'Unione Europea Oltre la sfida del 2014* Ed. Il mio libro Feltrinelli 2014) in cui – lanciando un metodo pilota – ho tentato di dare visibilità anche alle rivendicazioni europee.

Il G20 include 19 paesi (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Repubblica di Corea, Russia, Stati Uniti, Sud Africa, Turchia) e l'Unione europea. L'Ue ne è membro a pieno titolo insieme a quattro dei suoi Stati membri (Francia, Germania, Italia e Regno Unito). La Spagna è un invitato permanente al G20 e i Paesi Bassi sono un paese partner. L'Ue dispone di un proprio seggio al tavolo del G20, in quanto è uno dei maggiori soggetti economici globali, con competenze specifiche nei settori del commercio, della politica economica, della regolamentazione finanziaria, dello sviluppo, dell'energia e dei cambiamenti climatici. I membri del G20 rappresentano oltre l'80% del prodotto interno lordo (PIL) mondiale e quasi due terzi della popolazione del pianeta. Il suo scopo è quello di assicurare la governabilità e la stabilità dell'economia mondiale, con particolare attenzione ai mercati finanziari, al commercio, ai problemi fiscali e, più in generale, ad una crescita economica mondiale che sia inclusiva e sostenibile, ricercando – attraverso il far dialogare le principali economie del mondo – compromessi sulle grandi poste economiche in gioco. Finora, in alcuni cantieri (Piani di rilancio coordinati, ri-regolamentazione del settore finanziario, rafforzamento delle banche, lotta ai paradisi fiscali e all'evasione fiscale delle multinazionali ecc) i G20 hanno consentito qualche passo in avanti, pur nella distanza riscontrabile tra quanto si scrive

nei Comunicati finali (e quanto si proclama) e quanto si realizza. Al G20 sono presenti insieme a 19 paesi e all'Unione europea, le organizzazioni internazionali, e organizzazioni regionali asiatiche e africane.

**Il G20 di Amburgo** – Il 7-8 luglio 2017, i leader del G20 si sono riuniti ad Amburgo, in Germania, sotto presidenza tedesca: sul tema da questo scelto “Dare forma a un mondo interconnesso”. Il Vertice ha preso atto della decisione di Trump di uscire dall’Accordo sul clima di Parigi. Sulla lotta contro il terrorismo (in particolare i suoi finanziamenti e propaganda) c’è stata unanimità. Da qui l’adozione di una Dichiarazione comune in 21 punti. Per il resto – commercio, emigrazione, Africa, ecc. - il vertice resta comunque interessante per il suo tentativo di far dialogare, ma ha consentito passi in avanti ben modesti. Ma quali sono state le priorità poste sul tappeto dalla Presidenza tedesca, dell’Unione europea, e dai sindacati di tutto il mondo? E quali le principali conclusioni della sua Dichiarazione finale?

**Le priorità della presidenza tedesca** – In un mondo sempre più caotico, e tre mesi prima delle elezioni politiche tedesche, A. Merkel avrebbe voluto incarnare una forma di stabilità rassicurante. Ma alla fine del primo giorno, Amburgo si è ritrovata nel caos più totale, caos che ha modificato radicalmente i programmi dei leader e delle loro mogli.

Che si trattasse di un summit “difficile” la cancelliera tedesca Angela Merkel, che faceva gli onori di casa nella sua città natale, lo aveva detto già nella prima giornata di lavori. E infatti, nella notte fra venerdì e sabato – mentre le strade di Amburgo erano teatro di proteste sfociate in violenza – dentro il Centro congressi il lavoro certosino degli sherpa per limare un testo che fosse accettabile per tutte le delegazioni è proseguito fino a verso le 2.

Tra le sue priorità, la presidenza tedesca aveva inserito anche l’Africa (catalogo di buone intenzioni o realtà?). La migrazione e i flussi di rifugiati, come pure la lotta al terrorismo, sono stati altri temi chiave di rilevanza mondiale all’ordine del giorno del vertice.

**Le priorità dell’Ue** – L’Europa sta assumendo maggiori responsabilità a livello internazionale in questi tempi turbolenti? Una cosa è certa, quando si parla delle più grandi sfide globali, l’Europa continua ad essere un punto di riferimento per tutti coloro che hanno a cuore la democrazia liberale e i diritti umani, il commercio libero ed equo, la lotta contro i cambiamenti climatici, la povertà e la violenza. Circa il G20 di Amburgo (2017) una lettera congiunta – indirizzata ai capi di Stato o di governo dell’Ue, dal presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e dal presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker – ha precisato i temi per l’Ue prioritari:

- il ruolo del G20 nel far sì che l’economia mondiale vada a beneficio di tutti
- un sistema commerciale multilaterale aperto e disciplinato da regole eque e un sistema monetario e finanziario internazionale resiliente
- i vantaggi economici dell’azione per il clima e il potenziale della rivoluzione digitale
- l’elusione e l’evasione fiscali
- la lotta al terrorismo e al finanziamento del terrorismo
- la responsabilità condivisa per i rifugiati e i migranti, e il partenariato con l’Africa per gli investimenti, la crescita e l’occupazione

**Le rivendicazioni dei sindacati (G20 L)** – In estrema sintesi, nell’ambito del G20 L (L sta per labour) - con il loro “L20 Statement to the G20 Hamburg Summit (7-8 July 2017) - ai leader del G20 i sindacati hanno indicato queste priorità:

- uno stimolo fiscale per uscire dalla trappola di un basso tasso di crescita e per impegnarsi in una giusta transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio e un’economia digitalizzata
- mettere la qualità dei posti di lavoro e il salario al centro delle azioni del G20
- porre fine all’occupazione di genere e al divario retributivo
- sostenere l’occupazione giovanile e lo sviluppo delle competenze
- definire lo standard per una condotta responsabile delle imprese con dovuta diligenza obbligatoria per i diritti umani nelle catene di approvvigionamento globali
- incrementare la trasparenza fiscale
- assicurare una distribuzione equa dei cambiamenti tecnologici
- una risposta congiunta ai grandi movimenti di rifugiati e integrazione dei migranti
- tradurre gli impegni in materia di clima in realtà
- allineare le politiche del G20 all’Agenda 2030
- integrare (mainstreaming) il dialogo sociale e assicurare la coerenza delle politiche con il G20

**La Dichiarazione conclusiva unitaria** – La dichiarazione conclusiva unitaria del G20 di Amburgo alla fine è arrivata, ma con numerosi compromessi in tutti i campi, dal commercio ai migranti. Dopo il Preambolo, la Dichiarazione contiene questi titoli:

- condividere i benefici della globalizzazione (commercio e investimenti, eccedenze di capacità, catene di fornitura globali sostenibili, digitalizzazione, rafforzare l’occupazione)

- edificare resilienza (sistema finanziario globale, architettura finanziaria internazionale, tassazione e trasparenza, rafforzamento dei sistemi sanitari, lotta alle pandemie)
- migliorare mezzi di sussistenza sostenibili (energia e clima, sviluppo sostenibile, emancipazione delle donne, sicurezza alimentare – acque sostenibili – occupazione giovanile rurale, efficienza delle risorse e rifiuti marittimi)
- assumere responsabilità (Partenariato Africa, rafforzare coordinamento e cooperazione per spostamento e migrazione, lotta alla corruzione)
- elenco di documenti condivisi (Il Piano di azione di Amburgo, il Piano di crescita clima e energia, il partenariato G20 Africa, ecc. ecc. ecc.)

**Rottura con gli Usa sul clima** – Il documento riconferma la spaccatura fra gli Stati Uniti di Donald Trump e gli altri 19 leader sul clima. “Prendiamo atto della decisione degli Stati Uniti d’America di ritirarsi dall’accordo di Parigi”. Ma “i leader degli altri Paesi membri del G20 affermano che l’Accordo di Parigi è irreversibile”: si legge nel testo. Il nulla osta degli Usa a inserire nel comunicato finale l’aggettivo “irreversibile” in riferimento all’accordo di Parigi non è stato gratuito (in cambio gli sherpa americani hanno ottenuto che venisse inserita una controversa frase sull’uso dei combustibili fossili). “Gli Stati Uniti d’America proveranno a lavorare da vicino con altri partner per contribuire all’accesso e all’uso di combustibili fossili in modo più pulito ed efficiente”, recita la frase per cui Trump può cantare vittoria. Ma la pressione diretta del presidente francese Emmanuel Macron ha fatto sì che venisse smussata aggiungendo che gli Usa si impegneranno anche per “contribuire al dispiegamento di fonti di energia rinnovabili e pulite”. Parigi ospiterà il 12 dicembre un summit per fare ulteriori progressi sull’Accordo di Parigi: l’inquilino dell’Eliseo non ha perso le speranze di convincere Trump a un dietrofront; anche la premier britannica Theresa May ha riferito di avere invitato Trump a rientrare, ma Merkel non si è detta ottimista in proposito.

**C’è accordo sul commercio** – Nodo spinoso – questo – come già lo era stato al G7 di Taormina. I leader affermano che manterranno “i mercati aperti” e intendono “combattere il protezionismo”, ma per bilanciare questa affermazione chiariscono anche che, davanti alle “pratiche inique”, si riconosce “il ruolo degli strumenti legittimi di difesa commerciale”.

**Troppo timidi i passi in materia di Immigrazione** – Per il premier Paolo Gentiloni, il risultato del G20 di Amburgo è un “compromesso onorevole”, seppur a suo parere i “passi avanti” fatti restano “insufficienti”. La Francia sui migranti “non è indifferente...sono punti di vista diversi. “L’Italia è dalla parte della ragione e penso che con la Francia possiamo fare passi in avanti...L’Italia sta facendo uno sforzo importante che rivendico a testa alta. Ma contemporaneamente i nostri vicini sanno che lo sforzo non può essere illimitato e svolto solo da noi. Senza l’Italia le operazioni in mare non sarebbero state internazionali”. Nel documento del G20 si sostiene una immigrazione “ordinata, regolata e sicura” e i 20 sottolineano “l’importanza che siano sicuri e umani i rimpatri, e la reintegrazione, dei migranti che non abbiano i requisiti per restare”, ma al tempo stesso si riconosce il “diritto sovrano degli Stati di gestire e controllare i loro confini”.

**Africa** – “Nei paesi africani – ha sottolineato il premier Paolo Gentiloni – la priorità è il miglioramento del contesto per gli investimenti privati. Dobbiamo chiederci come il G20 possa cooperare al meglio per far sì che la comunità internazionale possa supportare gli sforzi dell’Africa”, nella promozione di uno sviluppo sostenibile. “Aver messo l’Africa al centro dell’agenda è una decisione molto importante per il G20 – ha aggiunto – l’Africa è un continente di straordinarie opportunità e potenzialità. Per il continente africano, serve un approccio olistico” (pace, sicurezza, sfida alla minaccia del terrorismo – senza, inclusività economica e sviluppo sostenibile è possibile che ci sia un contributo all’ascesa del terrorismo – dialogo culturale e sociale, sviluppo e cooperazione) “la stabilità dell’Africa ha bisogno di risposte efficaci e del sostegno attivo della comunità internazionale”. Gentiloni si è soffermato anche sulle strategie per affrontare i fenomeni migratori: “Il G20 può rappresentare un forum di discussione molto importante per promuovere ‘best practices’ e possibilmente elaborare strategie comuni garantendo un valore aggiunto nel promuovere i principi di una responsabilità comune e una condivisione anche degli oneri, come riaffermato nel settembre 2016 a New York. (...) La Germania e l’Italia stanno fortemente sostenendo questo aspetto. Crediamo che per affrontare con efficacia la questione della migrazione dobbiamo sostenere lo sviluppo sostenibile, incoraggiare gli investimenti nei paesi di origine e di transito, sulla base di *partnership* specifiche, di accordi ad hoc”.

**Incontro Trump-Putin e trilaterale Merkel-Macron-Putin** – Al di là della plenaria, come sempre avviene nei G20, molte delle notizie vengono fuori dai numerosi incontri a margine. C’è stato un incontro bilaterale fra Donald Trump e Vladimir Putin. Dimostrando di poter lavorare insieme, Usa e Russia si sono accordate per una cessate il fuoco nel sud della Siria che entrerà in vigore domenica (risultato di un cambiamento di posizione da parte degli Usa che, ha precisato Putin, sono diventati più pragmatici). Si è svolto anche un incontro trilaterale Merkel-Macron-Putin sull’Ucraina: i tre si sono detti concordi sulla necessità di applicare la tregua prevista dagli accordi di Minsk, ma sul tema bisognerà tornare a confrontarsi nelle prossime settimane.

Ivanka Trump – affianco a Jim Yong Kim – ha annunciato il lancio di un fondo consacrato alla promozione dell’imprenditorialità femminile nei paesi in sviluppo.

## 9. UE: IL VERTICE DEI BALCANI OCCIDENTALI 2017 – E LA TRILATERALE 17 luglio 2017 in Giornale dei comuni

*In occasione del vertice dei Balcani occidentali 2019 (Poznań, Polonia) l'UE ha confermato il proprio impegno a rafforzare la cooperazione con la regione tramite una serie di misure concrete incentrate in 5 settori (trasporti e energia, tecnologie digitali, economia, sicurezza e relazioni di buon vicinato). Questo articolo si riferisce al 2017. Anche se l'immigrazione è un tema europeo e non soltanto italiano o del Mediterraneo, la trilaterale Gentiloni-Merkel ribadisce la chiusura dei porti francesi e il rifiuto di Macron di accogliere migranti economici. Passando al Vertice dei Balcani, l'allora presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, chiarì che, durante il suo mandato, non ci saranno ulteriori allargamenti. Il cosiddetto Processo di Berlino per i Balcani (che riguarda Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Albania, Kosovo) - avviato nel 2014 - resta interessante se non diventa un sostituto alla piena adesione. Ciò detto, di cosa si è parlato al Vertice dei Balcani occidentali di Trieste?*

**I. LA TRILATERALE (GENTILONI-MERKEL-MACRON)** – Resta comunque importante il fatto che Italia, Francia e Germania si riuniscano e condividano alcune idee fondamentali su quello che deve essere il processo di rilancio dell'Ue. Ma la trilaterale è stata un incontro abbastanza deludente, considerando la chiusura dei porti francesi ribadita dal Presidente francese che insiste sull'importanza di distinguere tra profughi (con diritto d'asilo) e migranti economici (che costituiscono il numero più cospicuo delle persone che continuano a sbarcare in Italia). Parigi "non cederà sui migranti economici". "Serve un'Unione più coesa e più forte – ha precisato, da parte sua, il premier Paolo Gentiloni – L'Italia ha fatto e continuerà a fare la sua parte sul tema del soccorso e dell'accoglienza ma contemporaneamente si batte perché la politica migratoria non sia affidata soltanto ad alcuni paesi ma sia condivisa da tutta l'Ue".

A suo avviso, la distinzione che fa Macron è legittima. È la legge, sono le regole. Anche noi diciamo che rifugiati e migranti economici non sono un fenomeno con le stesse caratteristiche, ma diciamo anche che non si può ignorare la realtà delle grandi migrazioni provocate non solo da guerre. Sulla politica migratoria sono stati fatti dei progressi, ma non sono ancora sufficienti.

"Dobbiamo assicurare un'accoglienza dignitosa e per farlo abbiamo bisogno di numeri diversi e di un aiuto che arrivi da altri porti di altri Paesi e da altri luoghi di altri Paesi – ha precisato, da parte sua, Debora Serracchiani Presidente del Friuli Venezia Giulia, ai margini del vertice sui Balcani – Deve funzionare il progetto di ricollocamento: l'Europa si deve assumere questa responsabilità. L'immigrazione è un tema europeo e non soltanto italiano o del Mediterraneo. Inoltre, sul tema dell'immigrazione, coinvolgere gli Stati dei Balcani, anche quelli che ora sono fuori dal contesto europeo, è importante perché anche grazie al loro prezioso intervento possiamo agire sui flussi migratori in modo proficuo. La rotta balcanica si è chiusa con l'accordo con la Turchia ma la abbiamo ben presente perché attraverso Paesi con cui il dialogo deve essere aperto". Ma passiamo al Vertice sui Balcani occidentali.

**II. IL VERTICE SUI BALCANI OCCIDENTALI DEL 2017** – I Paesi membri dell'Unione europea sono passati da sei, a nove, dieci, dodici, quindici, ventinque, ventisette e ventotto (ora 27 con Brexit) grazie a una serie di ampliamenti avvenuti – per cause diverse ed effetti diversi – sulla base di un'adesione volontaria di paesi spesso in uscita da dittature. I Balcani rappresentano una delle regioni più complesse del mondo per storia, composizione culturale e tradizioni. E l'avvicinamento progressivo dell'area balcanica all'Unione europea rappresenta uno strumento fondamentale per la stabilizzazione dell'area e lo sviluppo di pieni regimi democratici. Di fronte al crescente euroscetticismo in molti paesi europei, il presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, ha chiarito che non ci saranno ulteriori allargamenti durante il suo mandato.

Eppure il processo di adesione in prospettiva non può essere abbandonato e, in un'ottica di più breve periodo, il cosiddetto Processo di Berlino per i Balcani avviato nel 2014 rappresenta una buona occasione, soprattutto nella misura in cui non venga considerato come un sostituto alla piena adesione ma come un percorso di avvicinamento alla stessa.

**Il cosiddetto Processo di Berlino** riguarda Bosnia-Erzegovina, Serbia, Montenegro, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Albania, Kosovo. È un processo di consultazione confronto e cooperazione. Il suo obiettivo è quello di dare nuovo impulso al processo di avvicinamento dei paesi dei Balcani occidentali all'Ue, per evitare che la pausa di riflessione allontani i Balcani dall'orizzonte politico europeo. L'Agenda del Vertice di Berlino (2014) ha individuato vari campi d'azione:

- la risoluzione di dispute bilaterali;
- l'accelerazione della modernizzazione dei paesi balcanici;
- maggiore cooperazione con l'Ue nella lotta contro gli estremismi, la radicalizzazione e nella gestione dei flussi migratori.

Il successivo vertice di Vienna (2015) ha favorito le connessioni tra paesi balcanici e tra questi e l'Ue tramite lo sviluppo di infrastrutture nei settori trasporti e energia; la riduzione delle barriere negli scambi; la mobilità dei giovani. Al Vertice di Parigi (2016) sono stati ripresi e sviluppati temi tracciati nel vertice del 2015. Da qui tre nuove linee ferroviarie e l'obiettivo di un Trattato sui trasporti che coinvolga i sei paesi balcanici; 50 milioni di euro per il *Regional Energy Efficiency Programme* e per il *Green for Growth Fund*; una *road-map* per un mercato regionale dell'energia elettrica; riaffermazione dell'importanza dello sviluppo di un mercato regionale; operazioni congiunte nella lotta al terrorismo. Nel 2016, l'Italia si è riconfermata secondo partner commerciale europeo con la regione (dopo la Germania) e il primo per stock di investimenti esteri in Albania, Slovenia e Serbia). L'integrazione fra l'Ue ed i Balcani Occidentali – che meno di 20 anni fa erano teatro di guerre fratricide e che cercano nell'Europa la chiave per lo sviluppo e la riconciliazione – è quindi una scelta strategica ed irreversibile che l'Italia ha l'obiettivo di accelerare.

(...)

Coerentemente con quanto stabilito nei vertici precedenti – e in linea con la posizione assunta dagli Stati balcanici a Sarajevo – a Trieste sono stati confermati e rafforzati progetti precedenti e ne sono stati avviati di nuovi: ad esempio, un asse autostradale che dalla Baviera tagli tutti i Balcani per giungere al porto del Pireo in Grecia collegandosi con la Via della seta cinese (“One Belt, One Road”). Circa la Via della Seta anche l'Italia mostra il suo interesse identificando, in questa prospettiva, una via tirrenica (con il porto di Genova) e una via adriatica (mediante il porto di Trieste e di Venezia). Per i Balcani – ha sottolineato al termine dei lavori il premier Paolo Gentiloni – c'è “una straordinaria prospettiva, quella di un Piano di azione per dare vita ad un'area economica integrata che metta insieme tariffe, e scambi commerciali, in un area di circa 20 milioni di abitanti”. Il summit è stato un “successo” a cominciare dalle intese economiche. “Tra queste c'è il grande impegno in progetti infrastrutturali di interconnettività nella regione - con 194 milioni di euro - “che faranno da volano” a investimenti per 500 milioni di euro. I grandi ambiti di cooperazione regionale - al centro del vertice - sono stati tre:

**Connettività** - Tramite preparazione e finanziamento di progetti regionali concreti di investimento nelle infrastrutture nei settori dei trasporti e dell'energia; l'annuncio di nuovi finanziamenti grazie al “Pacchetto sulla connettività” annuale; la sottoscrizione da parte dei Balcani occidentali del Trattato sulla Comunità dei trasporti, per agevolare l'integrazione delle reti di trasporti della regione e dei collegamenti con l'Ue, e orientare le relative misure di riforma del settore dei trasporti.

**Integrazione economica regionale** - Tramite un Piano d'azione per uno spazio economico regionale, volto a promuovere sia l'attrattiva della regione (per gli investimenti e per creare posti di lavoro) soprattutto attraverso la crescita intelligente, le *start-up* e le *scale-up*; sia una dimensione digitale che contribuirà ad integrare la regione nel mercato digitale paneuropeo – E tramite l'inaugurazione al margine del vertice, da parte del Forum d'investimento (che riunisce le camere di commercio della regione della camera dei Balcani occidentali) di un Segretariato permanente a Trieste.

**Sviluppo del settore privato** - Tramite l'intensificazione, da parte della Commissione europea, del sostegno che già fornisce alle piccole e medie imprese mediante un nuovo contributo allo strumento per lo sviluppo e l'innovazione delle imprese nei Balcani occidentali

Il Forum dei giovani UE (Balcani occidentali) ha fatto un punto sui risultati raggiunti nell'ultimo anno. Ha esplorato ulteriori ambiti di cooperazione per promuovere la partecipazione al programma di scambi Erasmus giunto alla 30esima edizione, ed esteso con successo anche ai Balcani occidentali. Ha riconfermato l'impegno a favore del Programma di scambio per giovani funzionari statali della regione (varato nel 2016 al vertice dei Balcani occidentali di Parigi) che ha prodotto risultati molto positivi.

**Accordo sull'energia elettrica - Percorso Lubiana-Trieste-Venezia – Porti** - “L'avvicinamento dei Balcani all'Unione europea è interesse strategico dell'Italia, così come l'organizzazione interna di questi Paesi. Siamo disponibili a dare tutta l'assistenza tecnica e logistica sul piano bilaterale, oltre a quello che sta già facendo l'Europa”: ha sottolineato il ministro per lo Sviluppo economico Carlo Calenda nel panel di chiusura del *Business Forum*, evento collaterale del *Western Balkan Summit* di Trieste. “Vogliamo dire ai nostri colleghi ministri che sentiamo questo processo come un interesse del nostro paese, nel rispetto della vostra autonomia – ha aggiunto Calenda – Ora dobbiamo decidere la velocità con cui lo vogliamo portare avanti”. Tra l'altro – come spiegato da Fabrizio Lucentini, direttore generale del Mise – “l'Italia diventa il primo supporto all'iniziativa che punta a integrare i mercati elettrici dei Balcani con quelli europei”. A Trieste è stato firmato un accordo sull'energia elettrica, con cui l'Italia si impegna a formare assistenza tecnica e *know how* tecnologico al processo di integrazione delle reti energetiche balcaniche con quelle del resto d'Europa.

«Il percorso Lubiana-Trieste-Venezia» – ha spiegato Debora Serracchiani – è oggetto di *Crossmoby*, un importante progetto comunitario e abbiamo chiesto alla Commissaria, Violeta Bulc, il pieno supporto della Commissione europea. Purtroppo il confine tra Italia e Slovenia è attualmente l'unico in Europa a non essere attraversato da un treno passeggeri. “È importante che la Commissaria europea ai Trasporti sia slovena poiché ciò ci permette di avere un interlocutore che conosce bene le problematiche di questa parte d'Europa». Bulc – riferisce la Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia – ha ribadito l'interesse della Commissione europea a rafforzare i collegamenti ferroviari anche alla luce dell'obiettivo strategico di promuovere politiche di trasporto sostenibile. «Sappiamo che il collegamento transfrontaliero presenta



alcune criticità – ha osservato Bulc – tuttavia Italia e Slovenia stanno lavorando assieme, e bene, alla proposta che potrebbe portare già tra un anno, o al massimo due, alla creazione di un collegamento passeggeri tra Lubiana e Venezia. In questo contesto il ruolo della Regione è molto importante, perché agisce da coordinatore del dialogo tra i due Paesi ed è l'Ente che meglio di tutti conosce le necessità del territorio. (...) Anche oggi abbiamo dibattuto dei porti dell'Alto Adriatico e del loro comune agire nell'ampio interesse europeo».

**L'importanza della società civile** – «Abbiamo bisogno della società civile per risolvere i problemi bilaterali» tra i Paesi balcanici – ha sottolineato anche il ministro degli Esteri albanese, Enver Hoxhaj, elencando in particolare le questioni del riconoscimento del Kosovo da parte della Serbia, della Macedonia da parte della Grecia, dei rapporti tra Bosnia e Kosovo – «La politica sta perdendo l'occasione di essere l'agente del cambiamento nei Balcani. Al di là delle raccomandazioni elaborate dal Forum abbiamo bisogno di una società civile più forte, altrimenti nell'area rimarremo allo status quo».

«Sono lieto che il Regno Unito prenda il testimone dall'Italia alla presidenza del processo dei Balcani Occidentali»: con queste parole il ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Angelino Alfano, ha passato le consegne al collega britannico Boris Johnson.

#### **10. MINI VERTICE EURO-AFRICANO A PARIGI: SI CONSOLIDA LA LOCOMOTIVA ROMA-PARIGI-BERLINO-MADRID 1 settembre 2017 in Giornale dei comuni**

*Germania, Francia, Italia e Spagna: avanguardia del Progetto europeista? Di fatto, parte la corsa ai fondi UE per l'Africa*

Il 28 agosto 2017, a Parigi, c'è stata una riunione internazionale cui hanno partecipato i Capi di Stato e di governo di quattro Paesi UE (Germania, Francia, Italia e Spagna) l'Alto rappresentante dell'Ue e i leader di Libia Niger e Ciad. Con questo incontro, Germania, Francia, Italia e Spagna sono tornati a diventare avanguardia del Progetto europeista. E, di fatto, parte la corsa ai fondi UE per l'Africa (ad oggi sono stati mobilitati 1,96 miliardi). In questa corsa, l'Italia ad oggi resta al palo perché – spiegano a Bruxelles – la Cassa depositi e prestiti non è dotata di un reparto specializzato sull'Africa. Da sottolineare anche che la sfida europea nel continente africano non comporterà solo più risorse, ma anche ricerca di sostenibilità, e attenzione anche per il sociale e il rispetto dei diritti umani.

**È nata un'avanguardia (Italia-Francia-Germania-Spagna)?** – Al di là dell'intesa non di poco conto sui migranti, quello che potrebbe rimanere del mini-vertice euro-africano di Parigi (28 agosto 2017) e della successiva riunione informale a 4 (Italia Francia Germania e Spagna senza i rappresentanti di Libia Niger e Ciad) – è il consolidamento, non di un direttorio, ma di un gruppo di avanguardia, in grado di parlarsi con più efficacia rispetto ai vertici a 27 dell'Ue. “Dobbiamo pensare a un'Europa a formati diversi” guidata da un’“avanguardia” di Paesi “che vogliono andare più lontano” e più veloci: ha sottolineato lo stesso Presidente Macron, fresco del litigio con la Polonia (e non solo) sui lavoratori distaccati. L'uso di operai dell'Est - con retribuzioni e diritti sociali dei Paesi di origine - ha fortemente distorto il settore dell'edilizia: in particolare in Francia Germania e Belgio. Ragion per cui Macron si sta battendo per una revisione delle norme che consentono differenze di retribuzione.

Italia Francia e Germania si sono già viste – insieme – a Berlino (nel giugno 2016 – quattro giorni dopo il voto sulla Brexit, con Renzi e Hollande al posto di Gentiloni e Macron), a Ventotene (nell'agosto 2016), e con la Spagna di Rajoy a Versailles (nel marzo 2017) per preparare il vertice UE per i 60 anni dei Trattati di Roma. Successivamente c'è stato il vertice di Trieste sui Balcani occidentali, e la trilaterale (Francia Germania Italia) del luglio 2017. Infine – a Parigi - il 28 agosto 2017 ci sono stati, un mini-vertice euro-africano (cui hanno partecipato anche i leader di Niger, Ciad e Libia) e una riunione informale a 4 in cui Macron, Merkel, Gentiloni e Rajoy non hanno parlato solo di migranti e terrorismo, ma anche di molti altri capitoli dell'Agenda europea (dal digitale alla web-tax) sui quali si è deciso di andare avanti con più decisione, e velocità, seppur senza chiusure nei confronti degli altri partner europei.

**E se questo formato a quattro guidasse la nuova Europa?** - Se, Vertici a parte, ogni volta che c'è un dossier noi arrivassimo con una strategia comune? ha chiesto il presidente Macron (Francia), alla fine della cena con Paolo Gentiloni (Italia), Angela Merkel (Germania) e Mariano Rajoy (Spagna), riprendendo la visione dell'Unione a due velocità (con ritmi diversi di integrazione) già richiamata, alla vigilia dei 60 anni dei Trattati dal premier italiano nel marzo 2017, e sposata dalla cancelliera tedesca. L'obiettivo è che – su alcune materie – Francia, Germania, Italia e Spagna giungano ai Vertici europei a 27 con decisioni comuni già prese.

(...).

Per l'emigrazione è successo il 28 agosto 2017. Ma potrebbe accadere anche per altri temi, quali ad esempio l'Agenda digitale (in vista del summit di Tallin sull'innovazione), la *web tax* (imposte pagate – o non – dai colossi americani di Internet). Per la difesa, i quattro hanno già una posizione avanzata per integrarla. E l'Alto rappresentante Federica Mogherini sta tentando di convincere gli altri paesi membri dell'Ue a lasciar andar più veloci chi vuole farlo (i Polacchi hanno finora dato il via libera solo sull'esercito europeo). Per i paesi dell'Est, la doppia velocità è un grave errore: “si

rischia di ricreare la cortina di ferro”.

Ma a Parigi, nell’agosto 2017, Francia Germania Italia e Spagna hanno deciso di non accettare veti. E “l’Italia – sottolinea il premier P. Gentiloni – siede nel convoglio più veloce. La svolta è venuta sul fenomeno migratorio”.

I confini dell’Europa, malgrado le resistenze del gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia), si spostano molto più a Sud. A Parigi sono stati adottati due documenti: uno di due pagine, redatto in lingua inglese, che indica la finalità dell’incontro; e l’altro di sette pagine, redatto in lingua francese, che entra nel dettaglio dei problemi da affrontare e da risolvere, indicando (per alcuni) genericamente la soluzione. Nei prossimi giorni, una riunione a livello ministeriale darà seguito alle decisioni prese all’Eliseo che, inoltre, saranno oggetto del prossimo vertice Ue-Africa. Per valutare l’attuazione sul terreno degli impegni presi, è stata creata una équipe operativa. E, per fare il punto della situazione, nei prossimi mesi, tra fine ottobre e inizio novembre, ci sarà un vertice in Spagna prima del summit Ue-Africa. Ma procediamo con ordine...

**Migranti e sbarchi in Italia** – C’è un fenomeno epocale che va governato con progettualità, Piani di aiuto ai paesi di provenienza, e un’Europa che si prenda le sue responsabilità, Accordi con la Libia, Codice per le ong, prosiegua dei salvataggi e riduzione degli sbarchi, “Quando in 36 ore sono arrivati 12.000 migranti – sottolinea il ministro dell’interno Marco Minniti – ho temuto per la tenuta sociale e democratica del nostro paese. Ho capito che andava governato il flusso migratorio e l’abbiamo fatto. Abbiamo fatto da apripista. Ora il mio assillo è il rispetto dei diritti umani”. A tal fine serve il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali. L’Organizzazione mondiale per le migrazioni OIM è tornata in Libia dopo anni di assenza e quest’anno si è occupata di 5 000 rimpatri volontari assistiti. E l’Unhcr (Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati) – che mancava da Tripoli dal 1951 poiché la Libia non ha sottoscritto nessuna convenzione sul rispetto dei diritti umani – nel 2017 è tornata nel paese. Sta valutando di gestire Centri di accoglienza per i richiedenti asilo, o per chi accetta di essere rimpatriato volontariamente. E chiede maggiore sostegno internazionale. Intanto, il flusso di migranti che arriva in Libia e poi in Italia – secondi dati Unhcr – è notevolmente diminuito negli ultimi mesi se paragonato al 2016, sicuramente grazie agli accordi del governo italiano con la Libia e soprattutto con le milizie. Sempre secondo i dati Unhcr, il 17 per cento dei migranti arrivati in Italia dal primo gennaio al 31 luglio 2017 provengono dalla Nigeria, seguiti dal Bangladesh (9%), Guinea (9%), Costa d’Avorio (85), Mali (6%), Gambia (6%), Senegal (6%), Sudan (5%) e Marocco (5%). In misura minore l’affluenza dal Corno d’Africa (Etiopia, Eritrea e Somalia). Il motivo economico prevale per i migranti provenienti dall’Africa Occidentale (con l’eccezione di alcune aree del Mali e del Niger). I migranti della parte orientale sono invece collegati a disastri ambientali (carestia e siccità) e ad aree di conflitto, guerra e problematiche politiche. Ma passiamo all’Intesa di Parigi del 29 agosto 2017: quali sono i suoi punti principali?

**Incontro di Parigi: dichiarazioni finali** – A rappresentare l’Ue, al summit c’era Federica Mogherini, Alto Rappresentante per gli affari esteri “Il lavoro congiunto – ha sottolineato la Mogherini – è cominciato e sta iniziando a portare i propri frutti. Solo insieme, sia come europei, sia con i nostri partner africani e del Mediterraneo, possiamo dare una risposta efficace. Isolarsi non porterebbe risultati”. “Abbiamo dato il via libera ad un Piano d’azione a breve termine molto rapido – ha precisato il presidente Macron nella Conferenza stampa finale – E mi sembra la risposta più efficace al fenomeno intollerabile dei trafficanti di esseri umani, che hanno fatto un cimitero, del deserto e del Mediterraneo, e sono legati al terrorismo”. Nel Piano d’azione per il controllo dei flussi migratori si dispone “un’identificazione già nei Paesi di transito” attraverso “una cooperazione” con i Paesi africani che “prevede anche una presenza militare sul campo”. “In Libia – ha precisato da parte sua A. Merkel – daremo sostegno concreto in modo tale che chi vive in situazioni inaccettabili possa avere un futuro accettabile. Bisogna fare una distinzione tra i migranti economici, e chi si candida ad esser davvero un rifugiato. I migranti economici devono poter rientrare nei loro Paesi”. Inoltre (oltre che con una “riforma profonda” dei Trattati Ue) A. Merkel si è detta d’accordo con una revisione del “sistema Dublino” che non offre soluzioni soddisfacenti, visto che i Paesi cosiddetti d’arrivo sono sfavoriti. E, a suo avviso, “hotspot” non sono “il termine ideale per designare dei centri di ricollocazione”.

“Il messaggio che viene dall’incontro di oggi è che mettendo insieme le forze, dandoci una strategia, si possono ottenere dei risultati” – ha precisato Paolo Gentiloni – Sono diffidente verso chi propone soluzioni immediate che possono cancellare questo fenomeno. Noi non rinunciamo alla nostra tradizione di accoglienza, ma questi fenomeni vanno controllati. A un modello irregolare e illegale governato dai trafficanti va sostituito un modello legale. Negli ultimi mesi anche nella rotta del Mediterraneo centrale abbiamo conseguito dei risultati, ma sono risultati iniziali che vanno consolidati. E questo impegno va ‘europeizzato’, perché non può essere l’impegno di un solo Paese o di qualche Paese. Deve essere un impegno europeo”.

“Quanto accaduto di recente a Barcellona deve darci la consapevolezza che siamo davanti a un fenomeno globale e che bisogna unirsi dinanzi a questa battaglia – ha sottolineato il presidente del governo spagnolo Mariano Rajoy – La questione migratoria non si risolve da un giorno all’altro, ma bisogna cominciare a fare passi nella direzione giusta”, anche “generando sviluppo” nei Paesi di origine, “eliminando le mafie” dei trafficanti e controllando le “nostre frontiere e le nostre coste”.

Un ringraziamento all’Italia per il suo impegno sul tema migranti è arrivato da tutti i leader presenti. Anche dal leader libico Al-Sarraj: “Esprimiamo gratitudine nei confronti dell’Italia per la formazione e la dotazione della Guardia costiera libica che ha già permesso di salvare molti migranti” – ha precisato Al-Sarraj – La Libia non è un Paese di origine dei migranti, ma la vittima di una piaga. È necessario rafforzare la guardia costiera locale per fronteggiare meglio le bande di

criminali e di scafisti”.

Oltre a Francia, Italia, Germania, Spagna e Libia, al vertice erano presenti anche i leader del Ciad e del Niger. “La povertà, la disoccupazione, la mancanza d’istruzione spinge alla migrazione e questa questione va trattata ai massimi livelli da tutti i Paesi africani. I migranti vanno ad ingrossare le file del terrorismo, ma finché la crisi della Libia non è risolta non credo che potremo trovare soluzioni definitive”, ha detto il presidente del Ciad Idrî Deby Itno. “Per ora – ha aggiunto – siamo impegnati a tenere una dinamica che consenta di limitare i danni nel Mediterraneo, ma la domanda è: che cosa faremo dopo?”. Sulla stabilizzazione della Libia concorda anche Mahamadou Issoufou, presidente del Niger: “È necessario stabilizzare la Libia con il sostegno ai Paesi che lottano contro Boko Haram. Il Niger è molto impegnato nella lotta contro le immigrazioni irregolari, è insopportabile che migliaia di africani muoiano nel deserto e nel Mediterraneo. Abbiamo bisogno di rafforzare la nostra capacità di sicurezza e poi lo sviluppo. Questo piano, oggi, fa queste proposte e mi fa piacere avere l’appoggio dell’Ue”. Ma cosa prevedono i due documenti adottati a Parigi?

**Le decisioni dell’intesa di Parigi** – Intensificazione dei rimpatri volontari; creazione di Centri aperti con *standard* umanitari rispettati; “missioni di protezione”, cioè, invio - da parte di Italia Francia Germania e Spagna - di militari che aiutino le forze sul posto ad attuare più rapidamente le procedure di identificazione, ma anche a mantenere una maggiore stabilità dei governi africani interessati ai flussi migratori: sono questi, in estrema sintesi, i punti essenziali dell’Intesa di Parigi. Nessuna apertura su porti alternativi a quelli italiani o greci dove far attraccare le navi che salvano i migranti. Ma, bene il Codice italiano sulle Ong. Bene le intese strette dall’Italia con la Libia e i paesi dove operano i trafficanti di esseri umani. La stabilizzazione della Libia è stata riconosciuta una “necessità assoluta per la pace”. E la cooperazione tra Italia e Libia sui flussi migratori è stato visto come “un perfetto esempio di quello che vogliamo realizzare” insieme ad un aumento del controllo delle acque libiche. Giusto, anche, lavorare per rivedere Dublino per non lasciare a Italia e Grecia tutto il peso dell’accoglienza.

A Parigi, Macron Merkel e Rajoy hanno fatto proprio il Piano messo a punto dall’Italia di Gentiloni per gestire i flussi migratori e sostenere questi paesi africani dove povertà e disperazione forniscono braccia al terrorismo jihadista.

C’è da attendere l’avvio della *Task force* operativa, ma Francia Germania e Spagna e l’Alto rappresentante Ue fanno proprie le politiche messe in atto dal governo italiano e, in presenza dei leader di Ciad Niger e Libia si sono impegnati a sostenerle anche economicamente. Ai 60 milioni di euro che l’Italia ha già impegnato in progetti nelle regioni dovrebbero aggiungersene altri.

Il Documento – pur senza definire cifre nel dettaglio – parla chiaramente dell’impegno finanziario dell’Europa, tra l’altro, per trasformare quelli che sono stati definiti veri e propri *lager* in centri di accoglienza, e “per evitare le partenze e migliorare la capacità di permettere il rimpatrio dei clandestini nei loro paesi di origine”.

“Per fermare i flussi migratori e aiutare queste persone nei loro Stati d’origine – sottolinea il ministro dell’Interno Marco Minniti (come del resto anche Tajani, Presidente del Parlamento europeo) – serve almeno quanto è stato speso per la rotta dei Balcani”. E cioè: “3 miliardi di euro subito. E poi altri 3 miliardi perché il traffico degli esseri umani è attualmente la principale attività economica in alcune realtà libiche, a cominciare da Sabrata, e per combatterlo occorre fornire sostegno ai sindaci delle città libiche, nostri principali alleati. In cambio vogliamo la garanzia che vengano rispettati i diritti”. Per fermare la rotta migratoria dal Corno d’Africa, l’Ue ha stipulato anche un finanziamento di 217 milioni di euro con il Sudan, e il suo presidente Omar al-Bashir (ricercato per crimini contro l’umanità).

Negli ultimi mesi, per lavorare sull’Africa, l’Unione europea ha creato due fondi:

- il Trust Fund (per favorire il rimpatrio dei migranti economici);
- il Piano di investimenti esterni (per creare occupazione nei Paesi di origine dei migranti).

Un patto tra sviluppo e profitto con l’Europa che aiuta l’economia africana, e le sue aziende ad espandersi in un continente finora dominio della Cina (su questo punto mi sono soffermata anche nel mio volume *Introduzione all’Unione europea Oltre la sfida del 2014* Il mio Libro – Feltrinelli 2014). “In partenariato con l’Ue, la Germania, la Spagna, la Francia e l’Italia – recita il Documento comune – continueranno a migliorare la cooperazione economica con le comunità locali che si trovano lungo le rotte migratorie, in particolare nella regione dell’Agadez (Niger) e in Libia, al fine di creare fonti di guadagno alternative e renderle indipendenti dai trafficanti di esseri umani. In questo senso, il progetto italiano di cooperazione con 14 comunità locali sulle rotte migratorie in Libia è molto opportuno”. Gli sforzi per scoraggiare la migrazione irregolare in mare devono essere accompagnati da misure volte a migliorare la tutela di diritti umani e le condizioni di vita dei migranti in Libia”.

Un capitolo a parte è dedicato a Niger e Ciad. E adesso si guarda anche al confine con il Mali.

Per questo Ue, Germania, Francia e Spagna si impegnano a sostenere il progetto italiano in collaborazione con la Commissione europea per rafforzare la gestione integrata delle frontiere e delle migrazioni in Libia. E sostengono l’attuazione dell’accordo di pace firmato a Roma il 31 marzo 2017 dalle tribù della Libia meridionale “quale strumento aggiuntivo per combattere la tratta illegale della regione”. Ciò detto, non manca chi evidenzia il fatto che, in Libia, restano ancora nodi di difficile soluzione: dalla rivalità al fatto che né l’Europa né i Paesi arabi hanno sulla Libia una vera posizione condivisa (Italia Ue e ONU puntano su Fayez Al-Sarraj che non controlla nemmeno tutta Tripoli, a Bengasi e vaste aree del deserto libico comanda invece il generale Khalifa Haftar); dalla diffusione del business dei migranti -

accanto al business di petrolio e gas – alla resilienza di bande terroristiche islamiste, non solo dell'Isis, che minacciano non solo la Libia ma Egitto e Tunisia (e in prospettiva l'Algeria). Una cosa è certa: le difficoltà non mancano. Ma, a mio avviso, non ci sono vere alternative. La strada dello sviluppo – economico, sociale e culturale – dei paesi africani resta quella da perseguire.

**Il nodo delle regole di Dublino** – Il peso politico della Dichiarazione di Parigi potrebbe cambiare gli equilibri, isolare Austria, Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, e (dopo un anno di stallo) rilanciare il negoziato per la riforma delle regole di Dublino. Considerato il blocco in Consiglio, finora, il Parlamento europeo ha lavorato al rilento. Ma, ora, l'iter del voto sulla proposta della Commissione europea del 2016 – inizialmente previsto per il 12 ottobre e quello in plenaria a novembre – sarà accorciato. E, grazie all'apertura di Angela Merkel, il testo – già favorevole all'Italia – potrebbe essere migliorato con 25 emendamenti (in gestazione). L'idea della proposta di riforma presentata dalla Commissione europea nel 2016 era di scardinare il principio del Paese di primo ingresso (che ha sfavorito Italia e Grecia) che prevede che sia il primo Stato europeo nel quale entra il migrante a esaminare la domanda di asilo ed eventualmente accoglierlo. La riforma prevede che i migranti vengano redistribuiti tra i 27-28 ogni volta che le capacità di accoglienza di uno Stato sia sotto stress, rendendo obbligatorio e automatico il sistema emergenziale di riallocazione lanciato due fa da Bruxelles e boicottato dai paesi dell'Est. Il Parlamento europeo proverà a rendere più rapido il meccanismo, determinando le quote che spettano a ogni paese e facendo sì che vengano redistribuiti tutti i migranti (e non solo chi ha diritto all'asilo) e che sia il nuovo Stato ospitante a decidere chi ha diritto alla protezione e chi rimpatriare in modo da alleggerire il carico sulle spalle del Paese di primo ingresso. A questo punto, resta da seguire gli sviluppi del tutto.

#### 11. IL G7 CANADESE, 8 giugno 2018 in Europa in movimento

*Con un'America forte ma sempre più isolata, questo G 7 è stato piuttosto un G 6 più uno.*

**Premessa** - Come il G20, il G7 e il G8 non sono organi di alcuna istituzione internazionale ma semplici tavoli, cioè, gruppi e Fori di discussione.: “Il fatto è che - notava bene Tommaso Padoa Schioppa - negli ultimi decenni, una certa idea cosmopolita della cooperazione internazionale, emersa dalle macerie di due guerre mondiali, è stata sempre più sostituita da una falsa e perniciosa dottrina che si può chiamare della “casa in ordine”; tenere in ordine la casa nazionale è la condizione necessaria e sufficiente perché ci sia ordine internazionale. Questa teoria ha ri-nazionalizzato la cooperazione internazionale, esaltandone il carattere inter-governativo”. Inoltre, il più delle volte, chi segue i lavori UE non segue i lavori dei G20 e G7. Non a caso - nei miei libri del 2010 e del 2104 – lanciando un metodo pioniere ho tentato di dare visibilità anche alle rivendicazioni europee, espresse, in particolare, nei G20 dal 2009 al 2013. Ed ho avanzato l'ipotesi di una nuova Task Force sull'occupazione, tra l'altro, veramente inter-istituzionale.

**I. UN G6 PIU' UNO?** - Ad oggi, il G7 è formato da Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti. Il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente della Commissione europea vi rappresentano l'Unione europea. Gli Stati membri ne assumono la Presidenza annuale a rotazione. Il paese che assicura la Presidenza ha la responsabilità di accogliere e organizzare il vertice ed ospita più riunioni preparatorie del vertice. I dirigenti del G7 nominano dei propri rappresentanti - chiamati sherpa (per lo più diplomatici) - per partecipare a queste riunioni. Alla Presidenza spetta la definizione dell'ordine del giorno e la mobilitazione anche di paesi non membri e di organizzazioni internazionali.

Il G7 del 2018 si prospetta un vertice complicato (e con un'America forte ma sempre più isolata) visto che non c'è accordo quasi su nulla - vedi commercio, clima, Iran, migrazioni (...) e visto che la questione dei dazi fa diventare questo G7 un “G6 più uno”.

Per l'Ue - ha affermato il Presidente della Commissione europea J.C. Juncker - “queste tariffe unilaterali statunitensi sono ingiustificate e contrarie alle regole del Wto. Questo è protezionismo puro e semplice”. Altro tema caldo restano, di certo, le attuali sanzioni nei confronti della Russia: sanzioni dall'Ue attivate (e riconfermate) nel quadro della questione ucraina. Vanno abolite? In Italia, senza una rimessa in questione di Alleanza Atlantica e NATO, il dibattito dei rapporti con la Russia è stato rilanciato da recenti dichiarazioni di Salvini. Ora gli USA sono usciti dall'accordo di Parigi sul clima e Trump si è appena espresso a favore di un G7 che torni ad essere un G8il che significa, di nuovo inclusivo anche della Russia. E il presidente Conte si è dichiarato d'accordo! In questo contesto, è probabile che di Russia si parlerà molto anche in questo G8 in Canada.

Da parte sua il Presidente del Consiglio europeo ha già dichiarato che il format G7 non si tocca e che l'Ue non rinuncia al rispetto dei propri valori e principi. Ma procediamo con ordine. Perché (dopo i G6) si è ritornati da un G8 a un G7? Di cosa si discuterà (oltre che della questione dazi Usa) al vertice dell'8 e 9 giugno in Canada? E i sindacati? Cosa hanno chiesto alla Presidenza canadese del G7 (2018) in occasione della riunione - del 3 aprile 2018 a Ottawa - del Labour 7 che rappresenta gli interessi dei lavoratori?

**Dal G6 Al G8 e G7 ...** - Forum di dialogo informale che raggruppa paesi che si riconoscono quali democrazie liberali, benché nato per affrontare questioni prevalentemente economiche, il G7 - sempre di più - ha affrontato anche questioni di sicurezza e politica, internazionale. La sua creazione risale al difficile contesto degli anni '70. Nel 1975, in piena crisi

petrolifera, su iniziativa del Presidente francese Valéry Giscard d'Estaing e del cancelliere tedesco Helmut Schmidt, i sei paesi allora più industrializzati (USA, Francia, Inghilterra, Italia, Germania dell'Ovest e Giappone) decisero di incontrarsi a Rambouillet, in Francia. All'ordine del giorno c'erano queste questioni: la crisi economica, la recessione e l'organizzazione dell'economia per limitare i danni della crisi petrolifera, il fallimento dell'Accordo di Bretton Woods. Questo primo G6 è poi diventato G7 grazie (su richiesta degli USA) all'integrazione del Canada; e G8 grazie all'integrazione - nel 1998 - della Russia dell'epoca di Boris Eltsine.

Dal 2014, il G8 è poi ri-diventato G7 per l'esclusione di Vladimir Putin, dopo l'annessione della Crimea alla Russia.

I lavori del G7 sono preparati dai sherpa - rappresentanti ufficiali degli Stati membri - e sono quasi sempre accompagnati da movimenti di contestazione. Basti pensare al G8 di Genova del 2001, in cui gli scontri tra polizia e manifestanti provocò anche un morto. "Questi movimenti - precisa Pascale Dufour, professore al Dipartimento di scienza politica dell'Università di Montréal - nascono dai negoziati di libero scambio, agli inizi degli anni '90. Ci si è reso conto che questi incontri internazionali eludono i processi democratici. I testi non sono resi pubblici, e non sono dibattuti dai partiti politici. Gli attori della società civile si sono allora mobilitati per invertire questa tendenza". Dopo il vertice del 2011 e dopo gli attentati dell'11 settembre, i G7 sono organizzati in posti più lontani dai centri urbani. "Questo - sottolinea ancora Pascale Dufour - ha diminuito la capacità di mobilitazione. Ragion per cui si sono cercati ricambi quali l'organizzazione di contro-vertici che, piuttosto che porsi in una logica di reazione, propongono un quadro in cui avanzare le soluzioni degli 'alter-mondialistes'". Vedi anche il Labour 7 (L7) sui su qui mi soffermerò più avanti.

**II. IL G7 del 2018** - I capi di Stato e di governo dei 7 paesi più industrializzati al mondo si riuniranno in Canada venerdì 8 e sabato 9 giugno 2018 per il G7 (2018).

**Il ruolo dell'UE** - Inizialmente (1977) il ruolo dell'Ue era limitato ai settori di sua esclusiva competenza, ma è cresciuto col passare del tempo. L'Ue è stata progressivamente inclusa in tutte le discussioni politiche all'ordine del giorno del vertice e, a partire dal vertice di Ottawa del 1981, ha partecipato a tutte le sessioni di lavoro del vertice. L'Ue ha tutte le responsabilità connesse allo status di membro. In Canada, l'Unione europea sarà rappresentata dal presidente Donald Tusk e dal presidente Jean-Claude Juncker che, con i leader del G7, discuteranno - come precisato nel sito web UE - di "sfide globali in settori quali l'economia, la politica estera, la parità di genere e l'ambiente. "I leader discuteranno probabilmente delle recenti misure commerciali unilaterali adottate dagli Stati Uniti, nonché delle relazioni con l'Iran, la Russia e la Corea del Nord. "Il vertice del G7 costituirà anche un'opportunità per l'Ue di difendere l'ordine fondato su regole, e le sue organizzazioni quale migliore approccio per la governance globale". Che servano regole e che il capitalismo vada riformato e rifondato su scala globale è un concetto - dagli Europei - ribadito con forza, in particolare dalla grande crisi del 2009, anche in sede G20.

**L'Agenda del Vertice** - In Canada - quale sintetizzata nel sito web dell'Unione europea - l'Agenda è quella che segue.

- **Economia crescita inclusiva e commercio** - Saranno affrontate questioni quali e prospettive economiche globali; il modo di garantire che la crescita vada a vantaggio di tutti i cittadini; la lotta all'evasione e all'elusione fiscali; il commercio e gli investimenti; le riforme dell'OMC e le misure commerciali unilaterali adottate dagli Stati Uniti; l'innovazione e l'intelligenza artificiale.
- **Parità di genere ed emancipazione delle donne** - Probabilmente i leader metteranno in risalto il valore dell'istruzione per le ragazze e le donne nonché il ruolo da esse svolto nel mercato del lavoro. Il G7 dovrebbe adottare una dichiarazione sull'importanza dell'istruzione per le donne nei paesi in via di sviluppo. I leader dovrebbero anche prendere impegni per porre fine alla violenza sessuale e di genere, agli abusi e alle molestie on line.
- **Politica estera e di sicurezza** - Ci si concentrerà sulle sfide di politica estera più pressanti, tra cui, le relazioni con la Russia; la denuclearizzazione della penisola coreana; l'accordo sul nucleare iraniano; la guerra siriana
- **Protezione dell'ambiente** - I leader del G7 dovrebbero concentrarsi sui cambiamenti climatici, l'energia pulita e gli oceani. Discuteranno di azioni concrete per preservare gli oceani e combattere la minaccia rappresentata dai rifiuti di plastica. I leader dovrebbero inoltre discutere della necessità di garantire e promuovere la sicurezza energetica.

Tra i temi più importanti (come ricordavo inizialmente), probabilmente, ci saranno i dazi introdotti dagli Stati Uniti su acciaio e alluminio, che stanno portando il commercio globale sull'orlo di una guerra con pochi precedenti nella storia. La doppia tassa "trumpiana" consiste in aliquote sull'import di acciaio (25%) e alluminio (15%) per «proteggere gli Usa» dai mercati concorrenti. Il bersaglio iniziale era la Cina, ma la misura si è allargata poi all'Unione europea, al Messico e al Canada. Le ritorsioni non si sono fatte attendere. La Cina si rifiuta di dare seguito ai negoziati in caso di aumenti delle tasse sui propri prodotti. Il Canada parla di «collaborazione a rischio». Fra i Paesi più agguerriti c'è la Germania. I dazi che gli Stati Uniti hanno deciso di attuare unilateralmente sono "sbagliati" e "illegali": lo afferma il ministro della finanza tedesco, Olaf Scholz, a margine dei lavori del G7. Ci sono delle regole "fissate a livello internazionale" e i dazi le infrangono, aggiunge Scholz, precisando che l'Unione Europea "reagirà in modo forte e intelligente". Da parte sua, il

presidente della Commissione UE Jean-Claude Juncker ha dichiarato che l'Europa non si farà comandare dalla politica interna degli Stati Uniti.

In Canada, si discuterà anche del fatto che il presidente degli USA – D. Trump – ha stracciato l'accordo sul nucleare con l'Iran (voluto dal presidente Barack Obama, sostenuto dall'Ue, firmato, tra altri, da Francia Germania e Inghilterra). E minaccia nuove sanzioni anche per paesi terzi che dovessero normalizzare i propri rapporti con l'Iran. Questa sua presa di posizione chiama in causa quei Paesi, Italia in prima linea, che con Teheran hanno sviluppato una florida "diplomazia degli affari".

"Difendere i nostri interessi in Iran - precisa una fonte diplomatica - significa mettere in conto di entrare in rotta di collisione con l'amministrazione Usa. Decidere di farlo è una scelta strategica che avrebbe conseguenze non solo nelle relazioni bilaterali tra Washington e Roma ma anche nel sistema di alleanze, a partire dalla Nato, di cui Usa e Italia fanno parte. Non farlo, significa invece rinunciare a trenta miliardi, praticamente una Finanziaria (a tanto ammonta il giro d'affari tra Italia e Iran)".

In Canada si parlerà di immigrazione. La riunione sarà presieduta dal premier canadese Justin Trudeau. Il che significa - rimarca una fonte diplomatica - "che nella due giorni si affronterà anche il tema del governo delle migrazioni, con l'inclusivo

Trudeau si troverà a fare i conti con la linea di chiusura predicata e praticata dal presidente Usa", e non solo. Per ulteriori approfondimenti, rinvio ad alcuni dei documenti reperibili nel sito della Presidenza canadese: *Investir dans la croissance économique qui profite à tout le monde; Se préparer aux emplois de l'avenir; Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Travailler ensemble à l'égard des changements climatiques, des océans et de l'énergie propre; Construire un monde plus pacifique et plus sûr*. Ciò detto, a questo punto, sarà forse utile ricordare anche le principali rivendicazioni dei sindacati di tutti il mondo, rivolte alla Presidenza canadese del G7 (2018).

**III. LE RICHIESTE DI LABOUR 7** (3-4 aprile 2018) - La riunione Labour 7 (organizzata dal Congresso dei sindacati del Canada, in collaborazione, tra l'altro, con la Confederazione sindacale internazionale e con il Tuac-Comitato sindacale consultivo presso l'Ocse) si è svolta il 3-4 aprile 2018 ad Ottawa (Canada). I rappresentanti dei lavoratori si sono incontrati con il Primo Ministro canadese, il Ministro dell'occupazione, sviluppo della forza lavoro e del lavoro, il Ministro per la condizione delle donne, il Ministro per il commercio internazionale, il ministro per gli affari esteri. Nel corso dei lavori, i sindacati hanno accolto con favore la creazione di una nuova *Task Force* del G7 per l'occupazione, sottolineando che questa dovrebbe puntare ai principi di "transizione giusta" per garantire che i lavoratori non paghino il costo dell'adeguamento alla decarbonizzazione, alla digitalizzazione, e alle trasformazioni nella tecnologia e nella produzione dei servizi. E, in estrema sintesi hanno invitato la Presidenza canadese a:

- lottare contro la sistematica riduzione della sfera e copertura dei diritti alla contrattazione collettiva, e promuovere il rafforzamento del dialogo sociale e l'estensione della copertura della contrattazione collettiva: in altri termini, rafforzare (in un contesto di crescenti disuguaglianze e di contrazione della classe media) il potere contrattuale dei lavoratori sui temi in Agenda del G7 (2018)
- facilitare una cooperazione internazionale più stretta, tra l'altro, per azioni volte a prevenire la diffusione di forme atipiche di lavoro nell'economia delle piattaforme online, e riconoscere l'importanza dell'economia di cura, e della diffusione di forme atipiche di lavoro nell'economia delle piattaforme online
- inserire in Agenda la piena occupazione e gli obiettivi di posti di lavoro di qualità,
- promuovere un'agenda progressiva in materia di commercio e investimenti (anche in sede G7) per l'applicazione delle clausole delle Convenzioni OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) in materia di diritti fondamentali del lavoro; per il diritto a servizi pubblici di qualità; per il comportamento responsabile delle imprese, e le due diligence nelle catene globali del valore, ecc.

Resta da vedere se - in Canada - emergeranno posizioni comuni dei 7 suoi Paesi partecipanti: anche su queste problematiche.

**IV. CHI (E COME SI LAVORA) PER IL G7?** - A causa del poco tempo intercorso tra l'insediamento del governo e lo svolgimento del G7, l'Italia vi parteciperà con il dossier preparato dall'ufficio diplomatico del predecessore di Conte, Paolo Gentiloni. Conte siederà al tavolo accanto a Donald Trump, Angela Merkel, Emmanuel Macron, Theresa May, Shinzo Abe e Justin Trudeau. Le figure istituzionali che seguono i lavori preparatori del G7: lo sherpa, il *political director* (PD) e il *foreign affairs sous-sherpa*. Lo sherpa, il cui nome deriva dai portatori d'alta quota dell'Himalaya, è il rappresentante personale per il G7 del capo di Stato o di governo per tutte le aree tematiche che costituiscono l'agenda dei lavori del vertice. È lui il responsabile del processo che precede il summit e comunica attraverso regolari contatti le posizioni e le proposte sulle principali questioni internazionali dei rispettivi capi di Stato o di governo, con i quali hanno un dialogo diretto e costante. In Italia la carica di sherpa è tradizionalmente ricoperta da un diplomatico di alto rango. Lo sherpa è coadiuvato da un rappresentante di alto rango del ministero degli Affari esteri, detto Direttore politico, responsabile dei temi di politica estera e di sicurezza e da un altro rappresentante del ministero degli Esteri (sous-sherpa esteri) responsabile solitamente di temi trasversali, quali l'ambiente, gli aspetti economico-sociali e lo sviluppo. Gli impegni assunti dai capi di governo

sono poi discussi da specifici gruppi di lavoro composti da esperti dei paesi G7. Sotto la guida degli sherpa, dei Direttori politici e dei sous-sherpa esteri, gli esperti si occupano di salute, sicurezza alimentare, sviluppo, energia, tutela dell'ambiente, non proliferazione e supporto alle attività di mantenimento e consolidamento delle operazioni di pace delle Nazioni Unite.



## 12. IL DISCORSO JUNCKER SULLO STATO DELL'UNIONE – E LA QUESTIONE ORBAN – 17 settembre 2018 in Europa in movimento

*Il 12 settembre 2018: il Parlamento europeo ha adottato la Relazione Sargentini relativa a sanzioni a Orban; e Jean Claude Juncker - Presidente uscente della Commissione europea (cui è poi subentrata U. von der Leyen) - ha pronunciato il suo ultimo discorso sullo stato dell'Unione.*

È stata una giornata importante, per l'Unione europea, quella del 12 settembre 2018 a) il Parlamento europeo ha adottato la Relazione Sargentini relativa a sanzioni a Orban per sue violazioni dello stato di diritto (per politiche relative a stampa, giudici ecc.) b) Jean Claude Juncker, presidente della Commissione europea, in un contesto storico caratterizzato da virulenti nazional-populismi e da euroscetticismo, ha pronunciato il suo (prima delle prossime elezioni politiche europee del 2019) ultimo discorso sullo stato dell'Unione. Di che si tratta? E quali sono le rivendicazioni dai sindacati i europei espressi alla vigilia del discorso sullo stato dell'Unione 2018? Vediamo...

**I. IL PE HA ADOTTATO LA RELAZIONE SARGENTINI** - Dopo che in Svezia (contrariamente a quanto si temeva, sull'onda dei sondaggi) l'estrema destra non ha sfondato (i socialdemocratici restano il primo partito) – il 12 settembre 2018 - il Parlamento europeo ha approvato la Relazione della eurodeputata dei Verdi Judith Sargentini “su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione”. L'articolo 7 del Trattato di Lisbona prevede infatti che, qualora un governo della UE violi i valori fondamentali dell'Unione, il Parlamento possa chiedere al Consiglio europeo di iniziare una procedura che porta alla sospensione dei diritti di voto di quel paese nelle istituzioni, finché non venga ripristinata la normalità. Attualmente, c'è già in corso una procedura di infrazione contro la Polonia avviata lo scorso anno.

Il voto del 12 settembre 2018 fa scattare l'applicazione dell'articolo 7 dei Trattati (definito anche «l'opzione nucleare») che nella sua fase più avanzata può condurre a sanzioni contro Budapest, cioè in sostanza, alla sospensione del diritto di voto in Consiglio europeo. A favore della Relazione Sargentini hanno votato 448 eurodeputati, 197 si sono espressi contro, 48 si sono astenuti, per un totale di 693 votanti. Ora la parola passa al Consiglio europeo, ovvero ai capi di Stato e di governo dell'Unione.

“Non cederemo al ricatto - ha dichiarato da parte sua Orban - fermeremo la migrazione clandestina anche contro di voi se sarà necessario, siamo pronti per le elezioni di maggio. Difendo la mia patria, che ha combattuto per le libertà democratiche contro i comunisti, voi volete emettere una condanna delle scelte degli elettori ungheresi”.

L'esito del voto del 12 settembre è stato incerto fino alla fine. Circa gli eurodeputati italiani, Salvini ha ufficializzato la scelta di difendere l'Ungheria. Posizione sposata da Forza Italia. Mentre il Movimento 5 Stelle ha confermato il suo sì alla condanna di Budapest. Alla vigilia del voto non mancavano (e non mancano tuttora) **grossi quesiti sul tappeto**, quali i seguenti.

Nei paesi membri - e a livello UE - prevarrà la logica che considera non negoziabili alcuni valori fondamentali base delle democrazie occidentali? O prevarrà la logica che spingerà a cooptare le destre populiste, xenofobe e nazionaliste nei governi? E ancora, cosa faranno i popolari europei (gruppo PPE al Parlamento europeo)? Sapranno evitare una loro (opportunistica?) deriva verso un'estrema destra all'Orban? In altri termini, l'esito del voto del 12 settembre era incerto anche per la posizione ambigua dei Popolari, necessari per raggiungere una maggioranza. Il PPE, il gruppo parlamentare più numeroso del Parlamento europeo - tradizionalmente pro-europeo - non ha mai pubblicamente sconfessato Orban per le sue derive autoritarie ed antieuropee. E attualmente si trova spaccato in due: (1) la corrente europeista, che si oppone ai nazionalisti ed estremisti di destra come Orban (2) e la corrente che non ha remore nel rincorrerli Quest'ultima è guidata dal leader tedesco del gruppo, Manfred Weber, ora candidato - con l'appoggio di A. Merkel - alla futura nuova Presidenza della Commissione europea.

Altro quesito sul tappeto: i partiti moderati, centristi d'Europa cominciano a dare segni di cedimento all'estrema destra talché è possibile che nel medio periodo siano da essa inghiottiti? O qualcuno dal loro interno sta provando — nella misura del possibile — a riassorbire il fenomeno sovranista? Più probabile che sia questo il vero senso di iniziative di Weber e Seehofer.

Intanto una cosa è certa. In vista delle prossime elezioni politiche europee è essenziale decidere, e far capire, chi sta con chi? E per fare cosa? Servirebbe un'Alleanza, ampia, tra le forze favorevoli a una nuova vera Unione europea: ci sono problemi che nessuno stato può risolvere da solo. E si vanno delineando assi ed equilibri politici inediti. In merito alle possibili future coalizioni ho trovato interessante l'articolo — cui rinvio — di un importante studioso della società europea, Colin Crouch, pubblicato quale approfondimento dal Sole 24 ore l'11 settembre scorso. Per Colin Crouch, le forze, che dominano la politica attuale, sono quattro: il neoliberalismo (“screditato ma ancora influente nei mondi degli affari e della politica”); il populismo xenofobo (“sempre più potente, aggressivo, con poche idee economiche”); la socialdemocrazia (“sempre più debole, dopo il declino della sua base sociale principale, la classe operaia industriale”); e la democrazia cristiana (“spaccata tra un'ala neoliberalista, conservatrice - che oggi vuol dire populista - e una socialdemocratica”).

**II. LE RIVENDICAZIONI DEI SINDACATI EUROPEI ALLA VIGILIA DEL DISCORSO JUNCKER** - In vista del discorso del

Presidente della Commissione europea C. Juncker, sullo stato dell'Unione 2018, Luca Visentini, Segretario generale della Confederazione europea dei sindacati (CES) ha così puntualizzato alcune rivendicazioni dei sindacati europei: a) Appello per un'ampia Alleanza europea, tra partiti, politici, parti sociali e società civile, a supporto dei valori democratici; e per contrastare populismo, nazionalismo e razzismo, negli ultimi anni alimentati da un incremento delle disuguaglianze e una caduta dei livelli di vita; b) attenzione al fatto che l'Unione europea non può essere basata solo su sicurezza, difesa e controllo delle frontiere". Per i sindacati europei, l'Europa necessita di:

- giustizia sociale
- più investimenti (pubblici e privati) e lavori di qualità
- azioni concrete per implementare il Pilastro dei diritti sociali, prima delle elezioni europee. Servono progressi concreti per un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, accesso alla protezione sociale, per l'Autorità europea del lavoro e il Pacchetto mobilità, e più ambizioni da parte dei governi piuttosto che rinvii
- più serietà nell'affrontare le disuguaglianze salariali (di genere e tra Est e Ovest) e la povertà.
- salari più alti e convergenza in su rafforzerebbero la domanda, incrementerebbero la competitività e ridurrebbero il risentimento

L'Ue dovrebbe fare tutto quanto può per promuovere efficienti relazioni industriali, contrattazione collettiva, dialogo sociale a livello UE e a livello nazionale, e la partecipazione dei lavoratori. L'azione climatica e la digitalizzazione devono essere gestite per affrontare gli impatti sociali e occupazionali e le eventuali perdite di posti di lavoro, ivi incluso attraverso una politica industriale europea. Deve essere trovata una risposta comune all'immigrazione, basata su regole, multilateralismo e diritti umani e il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile che possono svolgere un ruolo cruciale nell'integrazione di rifugiati e migranti.

### III. IL DISCORSO JUNKER SULLO STATO DELL'UNIONE 2018 - Su quali punti ha poi posto l'accento J.C. Juncker?

Una cosa è certa, più che su un bilancio di quanto fatto, guardando al futuro, Juncker ha puntualizzato una serie di grandi sfide (dal completamento dell'allargamento ai Balcani occidentali alla coesione sociale interna) e di proposte, con un discorso definibile come suo ultimo atto di sfida a sovranisti, nazionalisti e xenofobi. Circa quanto promesso (un mercato unico digitale innovativo, un'Unione economica e monetaria approfondita, un'unione bancaria, un'unione dei mercati dei capitali, un mercato unico più equo, un'unione dell'energia con politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici, cibersicurezza, un programma globale sulla migrazione, un'Unione della sicurezza, che la dimensione sociale dell'Europa sia rivolta verso il futuro ecc.) - sottolinea Juncker - "abbiamo presentato tutte le proposte che avevamo annunciato nel 2014.... Il 50% sono state approvate Il 20% stanno per esserlo Il 30% sono ancora all'esame tra varie difficoltà". Ma la "Commissione non può essere il solo responsabile di tutte le inadempienze". Si continuerà a lavorare fino alle prossime elezioni europee.

Insieme "rappresentiamo il 40% del Pil mondiale" e "un quinto dell'economia mondiale". Grazie agli sforzi fatti dopo la grande crisi -tenendo conto più delle luci che delle ombre - Juncker evidenzia che "il lavoro è tornato con più di 12 milioni di posti di lavoro creati dal 2014... Mai così tanti uomini e donne - 239 milioni di persone - hanno avuto un lavoro in Europa. La disoccupazione giovanile è al 14,8%: una percentuale ancora troppo alta, ma che tocca il livello più basso dal 2000. Il Piano Juncker per gli investimenti ha generato 335 miliardi di euro in investimenti pubblici e privati. Stiamo per raggiungere i 400 miliardi". Peccato che alcune di queste cifre (penso in particolare alla disoccupazione giovanile) - in Italia - sono, nello specifico, ben diverse.... "La Grecia è riuscita a completare il suo programma e a rimettersi in piedi. Plaudo al popolo greco per i suoi sforzi erculei". Sì, ma quanto - e a chi - sono costati tali sforzi? E ora?

"L'Europa - enfatizza ancora Juncker - ha anche riconquistato il suo stato di potenza commerciale". L'Ue ha ora Accordi commerciali con 70 Paesi nel mondo. Questi accordi molto spesso contestati - ma a torto - ci aiutano ad esportare nelle altre parti del mondo norme europee elevate in materia di sicurezza alimentare, diritto del lavoro, ambiente e diritti dei consumatori" (almeno in teoria!).

La scorsa settimana, il presidente è stato a Pechino Tokyo e Washington. Quando parla con una voce sola, l'Ue raggiunge buoni risultati: vedi ad esempio l'accordo sui dazi con gli USA di Trump. "Quando occorre l'Europa deve agire come un solo uomo".

Nazionalismo veleno e nazionalismo illuminato / E necessità di sovranità europea: questo è stato un altro punto su cui Juncker ha molto insistito. "Diciamo no ai nazionalismi malsani che generano odio anziché cercare soluzioni ai problemi. Noi vogliamo i patriottismi sani: uno nazionale e uno europeo; che l'Europa resti sotto un albero di natale sotto il quale i bambini del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest possano respirare aria fresca". L'allargamento ha riconciliato "geografia e storia dell'Europa".

"Dobbiamo trovare unità quando si tratta dei Balcani occidentali - una volta per tutte. Altrimenti il nostro immediato vicinato sarà influenzato da altri".

"Vorrei - sottolinea ancora Juncker - soprattutto che dicessimo No al nazionalismo malsano e Sì al patriottismo illuminato... Amo - diceva il filosofo francese Blaise Pascal - le cose che vanno insieme. Per stare in piedi sulle due gambe, le nazioni e l'Unione europea devono camminare insieme... Il patriottismo è una virtù, il nazionalismo ottuso è una menzogna insopportabile e un veleno pericoloso".

La geopolitica ci insegna che è suonata l'ora della sovranità europea". "L'Unione europea è una garanzia di pace ... Il mondo di oggi ha bisogno di un'Europa forte e unita" "che si adoperi a favore della pace, di accordi commerciali e relazioni monetarie stabili, anche se altri sono talvolta inclini a optare per guerre commerciali o monetarie. Non amo l'unilateralità che non rispetta le aspettative e speranze altrui. Resterò sempre un sostenitore del multilateralismo .... L'Ue deve essere *un global player*. E non si può tacere davanti a disastri umanitari".

Senza Europa – ricorda Juncker - non ci sarebbe stato il programma Galileo. E "solo un'Europa forte e unita può proteggere" "i suoi cittadini dal terrorismo e cambiamenti climatici" e l'occupazione in un mondo aperto e interconnesso. Solo un'Europa forte e unita, può far fronte alle sfide della digitalizzazione globale. Avendo il mercato unico più grande del mondo possiamo fissare le norme sui "big data", sull'intelligenza artificiale e sull'automazione, tutelando al contempo i valori, i diritti e l'individualità dei nostri cittadini".

"L'Europa deve svolgere sempre di più un ruolo di protagonista nelle relazioni internazionali. La sovranità europea proviene dalla sovranità nazionale degli Stati membri. Non sostituisce quella propria delle nazioni. Condividere le nostre sovranità – dov'è necessario – rafforza ognuna delle nostre nazioni". La convinzione che "l'unione fa la forza" è il significato essenziale dell'appartenenza all'Unione europea. "L'Europa non sarà mai una fortezza che volta le spalle al mondo, soprattutto al mondo che soffre. L'Europa non sarà mai un'isola. L'Europa deve restare multilaterale. Il pianeta appartiene a tutti e non solo ad alcuni".

Prima delle elezioni del 2019 "dobbiamo dimostrare che l'Europa può superare le differenze tra Nord e Sud, tra Est e Ovest, tra sinistra e destra. L'Europa è troppo piccola per dividersi, una volta in due, una volta in quattro. Dobbiamo dimostrare che insieme possiamo gettare le fondamenta di un'Europa più sovrana". Inoltre "è giusto che i giganti di internet paghino le tasse là dove si fanno profitti".

Per alcuni aspetti di fisco e politica estera, la Commissione propone di portare le decisioni a maggioranza qualificata, per superare il potere di veto degli Stati che spesso blocca tutto. Juncker si è anche espresso a favore di liste transnazionali, e della protezione dello svolgimento di elezioni libere e regolari, in Europa.

Circa migranti e rifugiati, non bastano soluzioni ad hoc. Serve una solidarietà organizzata ed efficiente. Da qui le sue proposte. "Proponiamo di rafforzare la guardia di frontiera e costiera europea e proteggere meglio le nostre frontiere esterne, con 10 000 guardie di frontiera europee supplementari entro il 2020". La solidarietà deve essere permanente. Per una riforma migratoria equilibrata proponiamo di: rafforzare l'Ue Border Guard; sviluppare l'Agenzia europea per l'asilo; accelerare i rimpatri dei migranti irregolari; aprire vie di accesso legali all'Ue".

Soprattutto, Juncker rilancia - non un Piano Marshall per l'Africa - ma un grande partenariato con l'Africa, basato su impegni reciproci. Nel 2050, ci saranno 2,5 miliardi di africani (1 su 4). "Vogliamo costruire una nuova *partnership* con l'Africa. Questa nuova alleanza tra Europa e Africa per investimenti sostenibili e occupazione contribuirebbe a creare fino a 10 milioni di posti di lavoro in Africa nei prossimi anni".

Mi chiedo, che si tratti degli Accordi necessari ai rimpatri- o di questo partenariato, gli impegni reciproci prevederanno anche la costruzione di ospedali, scuole, università, fognature, infrastrutture, iniziative nel campo agricolo e produttivo, ecc.?

Circa l'ora legale, per Juncker, spetta agli Stati membri decidere se i loro cittadini devono con l'ora legale e con l'ora solare".

Circa Brexit, il Presidente accoglie "con favore la proposta del primo ministro May di sviluppare un nuovo e ambizioso partenariato per il futuro dopo la Brexit" ed esprime lealtà e solidarietà con l'Irlanda. Da qui alle elezioni europee – e il vertice che si terrà a Sibiu in Romania il 9 maggio 2010 – c'è ancora molta strada da fare. Juncker propone di prendere, prima delle elezioni politiche europee del 2019, queste decisioni:

- la ratifica dell'accordo di partenariato tra UE e Giappone;
- un accordo di massima sul bilancio UE del dopo-2020;
- un programma Erasmus con più risorse;
- decisioni per maggiori opportunità di start-up e per i nostri ricercatori;
- moltiplicazione per 20 delle spese per la difesa;
- decidere di investire per il 23% di più in Africa;
- ulteriore sviluppo del ruolo internazionale dell'euro. L'euro deve avere un ruolo internazionale. È aberrante che l'Ue paghi l'80% delle forniture energetiche in dollari, mentre solo il 2% delle proprie importazioni energetiche proviene dagli Usa. Va completata l'Unione economica e monetaria per rendere l'Europa e l'euro più forti: da qui prossime proposte della Commissione europea entro fine 2018.
- va rafforzata la nostra politica estera, e "la nostra capacità di parlare con un'unica voce in materia": da qui la proposta della Commissione europea di passare (dando vita a una clausola passerella del Trattato di Lisbona) - al voto a maggioranza qualificata in settori specifici delle nostre relazioni esterne. "Non dobbiamo cadere nell'incoerenza delle diplomazie nazionali concorrenti e parallele. La diplomazia europea deve essere una sola. La nostra solidarietà multilaterale deve essere intera".

"Vorrei – enfatizza Juncker – che "da ora in poi ci impegnassimo di più per ravvicinare l'Est e l'Ovest dell'Europa. Mettiamo fine al triste spettacolo della divisione intraeuropea. Il nostro continente e coloro che hanno posto fine alla

guerra fredda meritano di più”. Inoltre “l’Europa deve rimanere un luogo in cui la libertà di stampa non sia messa in discussione”

Circa la dimensione sociale – sottolinea Juncker - “vorrei che l’Unione europea si prendesse maggiormente cura della sua dimensione sociale. Chi ignora le aspettative giustificate dei lavoratori e delle piccole imprese fa correre un grosso rischio alla coesione delle nostre società. Trasformiamo gli intenti di Göteborg in norme di diritto”.

### 13. - IL G7 DI FIRENZE - E EUROPA CREATIVA, 5 aprile 2017 in Giornale dei comuni

*Sottoscritta la Dichiarazione del Primo G7 sulla Cultura - E evento fiorentino su Europa creativa*

In questo mondo sempre più turbolento, di certo, andrebbero rilanciati il ruolo della cultura, anche possibile strumento di dialogo tra i popoli; e il ruolo del patrimonio culturale, e la sua tutela da terrorismo, guerre, calamità naturali, ecc. È a partire da questo presupposto che, a Firenze, il 30-31 marzo 2017, in preparazione del G7 generale che si terrà a fine maggio a Taormina, si è tenuto il primo G7 sulla cultura (la cui idea è stata lanciata dall’Italia): vertice dei Ministri della cultura di Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Canada (i cosiddetti sette Paesi più sviluppati). Parallelamente, la città ha ospitato anche un incontro istituzionale dedicato all’Unione europea della cultura: Europa creativa.

A Firenze è giunta anche una lettera dei principali produttori di cinema calcio, Tv, ecc. che ai ministri chiedono un sostegno ai propri settori, e una lotta alla pirateria. “Credo – ha precisato Dario Nardella, Sindaco di Firenze – che oggi, in un mondo sopraffatto da materialismo paura ed egoismo, dobbiamo avere il coraggio di alzare lo sguardo e investire sulla cultura, sui giovani e sulla formazione. Queste è la vera emancipazione. Le uniche vere armi che dobbiamo usare sono la cultura, i libri, le scuole, i teatri, le orchestre, i musei, i nostri straordinari tesori che troppo spesso non valorizziamo come meritano”. Ciò detto, cosa prevede la Dichiarazione finale del primo G7 sulla cultura? E l’Ue, cosa fa (cosa può fare) per la cultura?

**I. LA DICHIARAZIONE DEL PRIMO G 7 SULLA CULTURA** – I lavori del primo giorno del primo G7 cultura (30 marzo 2017) si sono conclusi con la sottoscrizione della Dichiarazione di Firenze. “Il documento finale – ha spiegato il Ministro dei beni culturali, Dario Franceschini – impegna su una serie di temi, il primo dei quali è il Patrimonio culturale nel mondo minacciato dal terrorismo e dalle grandi calamità naturali. C’è quindi sostegno all’iniziativa dei caschi blu, delle task force nazionali. E c’è il tema dell’utilizzo della cultura come strumento di dialogo fra i popoli nel momento in cui si creano muri invece di creare ponti”.

Ma cosa prevede – in sintesi – la Dichiarazione di Firenze? La Dichiarazione (ribadito “sia il ruolo distintivo della cultura come strumento di dialogo tra i popoli, sia l’importanza di un’azione comune e coordinata per rafforzare la tutela del patrimonio”) afferma la convinzione che il patrimonio culturale (“in tutte le sue forme, materiale e immateriale, mobile e immobile, nesso straordinario tra il passato, il presente e il futuro dell’umanità”) - contribuisce a “preservare l’identità e la memoria dei popoli”; favorisce “il dialogo e lo scambio interculturale fra tutte le Nazioni”; è “uno strumento importante per la crescita e lo sviluppo sostenibile” ed è nel contempo “motore e oggetto delle più avanzate tecnologie”. Va quindi tutelato anche da distruzioni di siti culturali “perché tali azioni cancellano un patrimonio insostituibile, sopprimono l’identità delle comunità e rimuovono ogni traccia di diversità nel passato e di pluralismo religioso”. Di qui la necessità, sia di “promuovere un’efficace attuazione degli strumenti di diritto internazionale esistenti”, sia di agevolare “soluzioni condivise per assicurare la tutela e la promozione del patrimonio culturale e delle diversità culturali”. Due gli Appelli agli Stati:

- “affinché agiscano sia per incrementare la propria azione di tutela e conservazione del patrimonio culturale, ivi incluso il patrimonio delle minoranze religiose e etniche, sia per individuare e condividere le migliori pratiche atte a contrastare ogni forma di attività illecita in questo ambito, comprese le pratiche relative alla tutela del patrimonio a rischio in zone di conflitto”;
- “affinché adottino misure robuste e ed efficaci per contrastare il saccheggio e il traffico di beni culturali dal loro luogo di origine, in particolare dai paesi in situazione di conflitto o di lotte intestine, identifichino e vietino il commercio di beni trafugati che siano stati illecitamente portati oltre i confini e laddove appropriato, rafforzino il monitoraggio dei porti franchi e delle zone di libero scambio” (anche con forme di collaborazione più intense tra autorità giudiziarie e di polizia).

Il tutto, attraverso il ruolo guida dell’UNESCO; tramite iniziative – adottate in seno alle Nazioni Unite – che “possano includere, laddove appropriato e caso per caso (...) una componente dedicata alla tutela del patrimonio culturale nelle missioni di sicurezza e di mantenimento della pace”; tramite campagne di sensibilizzazione del pubblico e tramite l’educazione, ecc. Infine, la Dichiarazione sottolinea “il ruolo delle relazioni culturali nel promuovere la tolleranza verso la diversità di cultura e di religione e la mutua comprensione tra i popoli”. Ed incoraggia “tutti i Paesi a dare opportunità agli scambi interculturali nello spirito della reciprocità e del mutuo beneficio, anche in occasione di grandi eventi internazionali come le Esposizioni universali o i Giochi olimpici e paraolimpici”. E finisce esortando “le prossime

Presidenze del G7 a organizzare ulteriori riunioni dei Ministri della Cultura per monitorare lo stato di avanzamento degli impegni”.

**II. IL PROGRAMMA QUADRO UE EUROPA CREATIVA** – I settori culturali e creativi danno lavoro a oltre 7 milioni di persone nell’Ue e rappresentano il 4,2% del PIL dell’Unione Europea. Ma l’accesso al finanziamento bancario è ostacolato dalla convinzione comune che i settori culturali e creativi siano investimenti a rischio, per la natura immateriale delle loro attività, le dimensioni ridotte del mercato e l’incertezza della domanda ecc. Cosa fa l’Unione europea? All’incontro istituzionale di Firenze, l’ungherese Tibor Navracsics, Commissario europeo per Istruzione Cultura Giovani Sport – rievocato anche il programma Erasmus (Erasmus+ è dotato di 15 miliardi di euro) – ha precisato che “l’Europa cerca di portare avanti i propri valori, di farlo sempre di più, anche contro tutte le spinte separatiste, fondamentaliste”. Ma quali sono le strategie culturali dell’Unione per la tutela di una cultura condivisa? “Le sue strategie sono due – precisa Beatrice Covassi Responsabile della Rappresentanza della Commissione europea a Roma - C’è una strategia interna di valorizzazione del patrimonio culturale, e delle industrie creative come strumento per creare lavoro crescita. E c’è una strategia esterna, di diplomazia culturale, che avvicini chi non ci conosce alla ricchezza culturale dell’Europa, e quindi diventi fattore di pace e strumento di solidarietà tra i popoli”.

**Risorse** – In effetti – per la cultura in Europa (cinema, televisione, musica, letteratura, arte dello spettacolo, patrimonio e ambiti collegati) – il Quadro finanziario pluriennale (2014-2020) ha previsto il Programma quadro “Europa creativa” – dotato di 1,46 miliardi di euro (9% in più rispetto ai livelli precedenti) per il settore culturale e creativo – composto da: a) due sottoprogrammi (Sottoprogramma Cultura e Sottoprogramma MEDIA) b) una sezione trasversale (Fondo di garanzia per il settore culturale e creativo + data support + piloting).

Il Fondo di Garanzia (121 milioni di euro) è stato lanciato il 30 giugno 2016 dalla Commissione Europea. Gestito dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) incoraggia le banche a concedere più facilmente dei prestiti a favore di progetti e iniziative delle PMI culturali e audiovisive. Il co-finanziamento dei progetti di “Europa Creativa”, spesso, può essere un problema per alcune associazioni. In diversi Stati europei ci sono aiuti del settore pubblico e/o privato, che supportano finanziariamente i progetti selezionati.

**Obiettivi** – Il programma “Europa creativa” dovrebbe permettere di rilanciare il comparto culturale e creativo, importante fattore di crescita e occupazione. Inoltre sosterrà iniziative quali le capitali europee della cultura e il marchio del patrimonio europeo, le giornate europee del patrimonio, i cinque premi europei per la letteratura, l’architettura, la tutela del patrimonio, il cinema e la musica rock e pop, e uno strumento finanziario di garanzia (121 milioni di euro) per agevolare l’accesso ai finanziamenti da parte dei settori culturali e creativi. Europa creativa ha 2 obiettivi generali: a) promuovere e salvaguardare la diversità linguistica e culturale europea; b) rafforzare la competitività del settore culturale e creativo per promuovere una crescita economica intelligente, sostenibile e inclusiva. Ed ha anche 4 obiettivi specifici:

- supportare la capacità del settore culturale e creativo europeo di operare a livello transnazionale;
- promuovere la circolazione transnazionale delle opere culturali e creative e degli operatori culturali;
- rafforzare la capacità finanziaria dei settori culturali e creativi, in particolare delle SME;
- supportare la cooperazione politica transnazionale al fine di favorire innovazione, *policy development*, *audience building* e nuovi modelli di *business*.

**Quali progetti?** – Quali progetti culturali possono essere finanziati dall’Unione? E quali partnership tra pubblico e privato possono dare vita a progetti di interesse europeo? All’incontro di Firenze del marzo 2017 si è dibattuto di questo e di altro. “Europa creativa” sostiene progetti di cooperazione transnazionale tra organizzazioni culturali e creative all’interno e al di fuori dell’Ue; Reti che aiutano i settori culturali e creativi a operare a livello transnazionale e a rafforzare la loro competitività; traduzione e promozione di opere letterarie attraverso i mercati dell’Ue; Piattaforme di operatori culturali che promuovono gli artisti emergenti e che stimolano una programmazione essenzialmente europea di opere culturali e artistiche; lo sviluppo di competenze e la formazione professionale per i professionisti del settore audiovisivo; lo sviluppo di opere di finzione, di animazione, di documentari creativi e di videogiochi per il cinema, i mercati televisivi e altre piattaforme all’interno e al di fuori dell’Europa; Festival cinematografici che promuovono film europei; Fondi per la co-produzione internazionale di film; la crescita di un pubblico per promuovere la *film literacy* e suscitare interesse verso i film europei attraverso un’ampia varietà di eventi. Il Creative Europe Desk Italia – Ufficio Cultura offre un servizio di assistenza gratuita a tutti i potenziali candidati del Sotto-programma Cultura di Europa Creativa.

**14. UNIONE EUROPEA: COME SI È GIUNTI ALLA NUOVA AGENDA PER LA CULTURA – E BREVE INTERVISTA ALL’EUROPAPARLAMENTARE SILVIA COSTA (COMMISSIONE CULTURA - PARLAMENTO EUROPEO) 26 luglio 2018 in Tempo Libero (rivista on line della Fitel)**

L’azione dell’Unione europea nell’ambito della cultura completa la politica culturale degli Stati membri in varie aree. La nuova Agenda (nel 2018 in corso di esame) si sofferma sulle tre dimensioni della cultura: la sociale, l’economica, e

l'internazionale. Dovrebbe occuparsi un po' di più anche di scrittori e artisti?

La nuova Agenda UE per la cultura fa parte di un "Pacchetto" di iniziative che mirano a migliorare la mobilità per l'apprendimento e le opportunità di istruzione, incoraggiando i giovani a partecipare alla vita civile e democratica; e valorizzare il potenziale della cultura per il progresso sociale e la crescita economica in Europa.

L'azione dell'Unione europea nell'ambito della cultura completa la politica culturale degli Stati membri in varie aree, ad esempio, la salvaguardia del patrimonio culturale europeo, la cooperazione tra le istituzioni culturali dei vari paesi e la promozione della mobilità degli operatori del settore creativo. E il settore culturale è interessato anche da disposizioni dei trattati che non riguardano esplicitamente la cultura. Europa creativa, Programma culturale dell'Ue per il periodo (2014-2020); l'iniziativa Capitali europee della cultura (CEDC); il Marchio del patrimonio europeo (il cui obiettivo generale è rafforzare il dialogo interculturale e il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione); l'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 (che sottolinea il ruolo svolto dal patrimonio culturale dell'Europa nella promozione di un sentimento condiviso di storia e identità); misure contro l'uscita illecita di beni culturali; l'assegnazione di Premi nel campo del patrimonio culturale, dell'architettura, della letteratura e della musica, aventi l'obiettivo di valorizzare l'eccellenza e il successo delle attività europee in tali settori sono, forse, gli attuali Programmi d'azione UE e diritto derivato) - in campo culturale - più noti. Iniziative come quelle sulla cultura rom e sulle città internazionali, o il dialogo con la Piattaforma per un'Europa interculturale, costituiscono elementi cruciali del dialogo interculturale, nel cui ambito si ritrovano anche iniziative concernenti il settore degli audiovisivi, il multilinguismo, la gioventù, la ricerca, l'integrazione e le relazioni esterne.

Il primo documento UE che ha istituito un Quadro strutturato per la cooperazione culturale europea è stata l'Agenda del 2007. La comunicazione «Verso una strategia dell'Unione europea per le relazioni culturali internazionali» presentata dalla Commissione e dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a metà 2016, ha poi mirato a incoraggiare la cooperazione culturale tra l'Ue e i suoi paesi partner e a promuovere un ordine globale basato sulla pace, sullo Stato di diritto, sulla libertà di espressione, sulla comprensione reciproca e sul rispetto dei valori fondamentali.

Successivamente, al vertice sociale di Göteborg (novembre 2017) che ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali, i capi di Stato o di governo dell'Unione europea (Ue) hanno discusso anche di istruzione, formazione e cultura, seguendo la traccia della Comunicazione "[Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura](#)" della Commissione europea, in cui è delineato lo Spazio europeo dell'istruzione ed è annunciata una nuova Agenda per la cultura.

Il 22 maggio 2018, la Commissione europea ha poi presentato, nel quadro di un Pacchetto di iniziative ben più ampio, una nuova Agenda per la cultura.

Quali sono gli obiettivi dell'Agenda per la cultura (2007)? E gli obiettivi della nuova Agenda? Da dove nasce l'esigenza di una nuova Agenda? Procediamo con ordine...

**I. L'Agenda europea per la cultura (2007)** - Fin dal 2007, l'Agenda europea per la cultura costituisce il Quadro strategico per l'azione dell'Ue nel settore culturale. La Comunicazione del novembre 2017 propone strade da percorrere, ma ricorda anche che occorre tenere conto del principio di sussidiarietà e del fatto che le competenze in materia di istruzione e cultura spettano in primo luogo agli Stati membri, a livello nazionale, regionale e locale, mentre all'Unione europea competono l'incoraggiamento della cooperazione, il sostegno e l'integrazione degli interventi nazionali.

Per la prima volta, questa Agenda propone un Quadro, articolato intorno a tre piste di lavoro:

- la diversità culturale e il dialogo interculturale (incluse mobilità trans-frontaliera degli artisti e degli operatori, circolazione trans-frontaliera delle opere d'arte)
- la cultura come strumento per una «crescita intelligente, inclusiva e sostenibile»
- la cultura come elemento essenziale delle relazioni internazionali

I metodi principali previsti dall'Agenda sono il dialogo con gli attori culturali e il metodo di coordinamento aperto (cioè, comparazioni internazionali e ricerca delle migliori pratiche).

**Il Piano di lavoro per la cultura (2015-2018)** - Preceduto dai Piani (2008-2010) e (2011-2014), questo Piano concretizza ulteriormente l'Agenda definendo quattro priorità: (1) cultura accessibile e inclusiva (2) patrimonio culturale: il patrimonio culturale dell'Unione europea (mosaico ricco e diversificato di espressioni culturali e creative, eredità delle generazioni che ci hanno preceduto e lasciato alle generazioni future) include siti naturali, edificati e archeologici, musei, monumenti e opere d'arte, centri storici, opere letterarie, musicali e audiovisive e le conoscenze, tradizioni e costumi dei popoli europei (3) settori culturali e creativi, ecioè, economia creativa e innovazione (4) promozione della diversità culturale.

Le priorità sono messe in pratica mediante 20 azioni concrete.

**Il "Pacchetto" del maggio 2018** - Questo pacchetto - presentato dalla Commissione europea e poi adottato - comprende:

- una Comunicazione sul tema "Costruire un'Europa più forte: il ruolo delle politiche per i giovani, l'istruzione e

la cultura”, che delinea il modo in cui la Commissione sta portando avanti l’Agenda di Goteborg;

- una Strategia per i giovani (2019-2027) per rendere i giovani europei autonomi e responsabili, e dare loro maggior voce in capitolo nell’elaborazione delle politiche dell’Ue
- proposte di Raccomandazioni del Consiglio sui seguenti temi: sistemi di educazione, e cura della prima infanzia, di alta qualità; riconoscimento reciproco dei diplomi e dei periodi di apprendimento all’estero, per agevolare la mobilità per l’apprendimento in Europa; miglioramento dell’insegnamento e apprendimento delle lingue, per garantire che la conoscenza approfondita delle lingue straniere sia più diffusa tra i giovani;
- una nuova Agenda per la cultura, che ha gli obiettivi di sensibilizzare i cittadini sul patrimonio culturale europeo condiviso nella sua diversità, e sfruttare appieno la forza della cultura, sia nella costruzione di un’Unione più giusta e più inclusiva (sostenendo l’innovazione, la creatività, la crescita e posti di lavoro sostenibili), sia nel rafforzare le relazioni esterne dell’Ue. L’Agenda per la cultura ha tre obiettivi strategici, che si snodano nella dimensione sociale, economica e di relazioni con i Paesi terzi. Due, inoltre, gli aspetti trasversali: protezione e valorizzazione del patrimonio culturale; e la strategia *Digital4Culture*. Sostenuta da finanziamenti adeguati, dovrebbe sfruttare sinergie tra cultura ed istruzione, e aiutare anche i settori culturali e creativi ad affrontare le nuove sfide e a cogliere le opportunità del digitale.

L’Agenda abbraccia “un nuovo approccio, all’interno di una visione olistica, promuovendo sinergie tra settori. L’attuazione delle azioni in essa contenute richiedono una stretta collaborazione e il coinvolgimento del Parlamento europeo, del Consiglio, degli Stati membri e delle parti interessate del settore culturale”.

Un ruolo fondamentale nell’attuazione dell’Agenda lo svolgerà il programma Europa Creativa (2014-2020) che riunisce precedenti programmi dell’Unione - i programmi Media (1991-2013), il programma Media Mundus (2011-2013) e i programmi Cultura (2000-2013) – e comprende inoltre un sottoprogramma intersettoriale.

Nel corso del suo esame presso la Commissione Cultura della Camera, è intervenuta la capogruppo del Movimento 5 Stelle in Commissione, Alessandra Carbonaro, che ha apprezzato “l’obiettivo di favorire l’inclusione nonché la cooperazione tra gli Stati membri, rafforzando in tal modo il senso di un’identità europea comune”.

Per la deputata pentastellata è necessario “favorire iniziative a sostegno della prima infanzia anche ai fini dell’accessibilità culturale”. Sulle industrie culturali e creative, Carbonaro ha sottolineato come “la Comunicazione offra spunti interessanti per migliorare le condizioni socio-economiche di artisti e musicisti”.

A tale proposito, ha evidenziato che il 51,4 per cento di queste categorie di lavoratori percepisce un reddito annuo inferiore a 5.000 euro: “una soglia pericolosa – ha detto – che può indurre alla propensione al lavoro sommerso. Accoglie pertanto con favore il sostegno ai partenariati tra le industrie e i professionisti creativi”.

**Intanto proseguono anche i lavori su altri aspetti dello sviluppo dello Spazio europeo dell’istruzione entro il 2025:**

- il progetto, entro il 2021, di una Carta europea dello studente per promuovere la mobilità per l’apprendimento, riducendo oneri amministrativi e costi per studenti e istituti di istruzione e formazione;
- il lavoro, che viene svolto con gli Stati membri e il settore dell’istruzione, per dare vita alle Università europee (costituite da reti ascendenti di università già in essere). Queste università contribuiranno a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante strategie istituzionali a lungo termine. Promuoveranno l’innovazione e l’eccellenza. Incrementeranno la mobilità di studenti e insegnanti. Faciliteranno l’apprendimento delle lingue. In tal modo si potrebbe contribuire anche a rendere l’istruzione superiore europea più competitiva. La Commissione intende avviare progetti pilota nel 2019 e nel 2020 nell’ambito del programma Erasmus+ prima della piena attuazione dell’iniziativa nel 2021.
- altre azioni, per sostenere un approccio all’istruzione e alla formazione basato sull’apprendimento permanente e l’innovazione, ad esempio, con il sostegno all’istituzione di Centri di istruzione e formazione professionale di eccellenza, al fine di promuovere un ruolo attivo dell’istruzione e della formazione professionale nello sviluppo economico regionale e locale.

**La nuova Agenda per la cultura prevede 25 azioni principali suddivise in 5 ambiti, tra cui si rilevano le seguenti:**

- **nell’ambito Sociale:** un nuovo Schema di mobilità per gli artisti dentro al programma Europa Creativa - Azioni sull’inclusione sociale attraverso la cultura anche per rifugiati e migranti - Un progetto per lo sviluppo di spazi culturali e creativi nelle città europee - Ricerca sugli impatti sulla salute e il benessere derivanti dalla mescolanza tra culture ecc.
- **nell’ambito economico:** Promozione dell’educazione alle arti, inclusa una valutazione dell’Ocse sulle competenze creative e di pensiero critico - Moduli di master sulla creatività per le università interessate - Dialogo con i settori culturali e creativi, incluso quello musicale e audiovisivo, nel contesto di una rinnovata Strategia di Politica Industriale ecc.)
- **nell’ambito esterno:** maggiore supporto alla cultura nei Balcani occidentali, nei paesi del Partenariato orientale e nei paesi di Africa, Caraibi e Pacifico - Lancio di Case Europee della Cultura nei paesi partner ecc.)



- **nell'ambito del Patrimonio culturale:** 2 nuovi Piani d'azione sul lascito politico del 2018 - Anno europeo del Patrimonio Culturale e sulla lotta al traffico illecito di beni culturali - Sviluppo di principi di qualità per la restaurazione e la conservazione del patrimonio nei futuri programmi europei, inclusa la Politica di Coesione ecc.)
- **nell'ambito della DIGITAL4CULTURE** - Creazione di centri per la digitalizzazione del patrimonio in UE - Una nuova Settimana europea del Film per rendere i film europei disponibili nelle scuole - Una nuova rete paneuropea di Hub Digitali Creativi - Schemi di mentoring per professionisti (in particolare donne) del settore audiovisivo.

**Perché una nuova Agenda UE per la cultura?** - Come si è visto, la nuova Agenda UE per la cultura fa parte di un “Pacchetto” di iniziative che mirano a migliorare la mobilità per l'apprendimento e le opportunità di istruzione (incoraggiando i giovani a partecipare alla vita civile e democratica) e a valorizzare il potenziale della cultura per il progresso sociale e la crescita economica in Europa.

Ha per “cappello” una Comunicazione sulla strategia generale della Commissione sul ruolo di gioventù, educazione e cultura per un'Europa più forte”.

Include una Strategia per i giovani per il (2019-2027) e proposte (in particolare sull'educazione della prima infanzia, l'apprendimento delle lingue e della cultura straniera, e sul riconoscimento reciproco automatico dei diplomi e dei periodi di apprendimento all'estero) per progredire verso la costituzione dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025.

Ma... da dove nasce l'esigenza di rivedere l'Agenda del 2007? Certamente, questa esigenza è nata dal fatto che il mondo è cambiato, per la crisi economica, la competizione con le “tigri asiatiche”, l'emersione del terrorismo e dei populismi, la lotta ai cambiamenti climatici, e anche perché digitalizzazione e globalizzazione stanno trasformando anche i modelli di produzione e accesso alla cultura, e i sistemi di apprendimento e di trasferimento delle conoscenze. Ma – sottolineo più esperti - nasce anche da altri tipi di considerazioni. Grazie all'Agenda del 2007, è ora possibile costruire sul lavoro svolto in tre cicli di Piani di lavoro (2008-2010, 2011-2014, 2015-2018).

La filosofia della nuova Agenda è quindi quella di mettere a frutto la vasta base di conoscenza, accumulata grazie a molti Gruppi di lavoro di esperti che hanno condiviso buone pratiche ed hanno individuato Raccomandazioni nell'ambito del “Metodo di coordinamento aperto”; tramite le piattaforme di dialogo strutturato con la società civile, e studi e ricerche coordinati dalla Commissione; tramite le statistiche culturali elaborate da Eurostat; tramite l'esperienza dell'Anno europeo (dove si sta sperimentando un modello di *governance* partecipativa, e multilivello, che vede lavorare insieme le istituzioni europee, le diverse Direzioni generali della Commissione, gli Stati membri e i portatori di interesse e la società civile per ri-connettere gli europei con il loro patrimonio culturale). Stati membri, altri portatori di interesse, partner internazionali e società civile, saranno quindi invitati a cooperare in maniera più stretta per realizzare gli obiettivi dell'Agenda, e cioè:

- mettere a frutto il potenziale della cultura e della diversità culturale per la coesione sociale e il benessere, grazie alla promozione della partecipazione culturale, della mobilità degli artisti e la protezione del patrimonio culturale;
- sostenere l'occupazione e la crescita nei settori culturali e creativi, promuovendo l'arte e la cultura nell'istruzione, aumentando le competenze pertinenti e incoraggiando l'innovazione nella cultura;
- rafforzare le relazioni culturali internazionali, sfruttando al massimo il potenziale della cultura per favorire lo sviluppo sostenibile e la pace;

Fra le azioni individuate nell'Agenda, si riscontrano la promozione della mobilità degli artisti, un migliore sostegno dei settori culturali e creativi, il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi (ad esempio i Balcani occidentali), un Piano d'azione per il patrimonio culturale, annunciato a conclusione dell'Anno europeo e per combattere il traffico illecito dei beni culturali.

#### Breve intervista all'on. Silvia Costa

**S. P.** Onorevole Costa, il Parlamento europeo ha già analizzato questa nuova Agenda? E qual è il suo punto di vista in merito?

**S. C.** L'ho appena ribadito anche oggi in audizione - alla Camera dei deputati - l'Agenda europea è, in qualche modo, un importante documento che definisce (a distanza di 10 anni dalla precedente Agenda europea per la cultura, che era del 2007) il nuovo scenario, e una vera Politica europea per la cultura, per la quale, in questi anni, ci siamo molto battuti al Parlamento europeo.

Ed è anche il frutto, e risultato di questo impegno. Perché? Perché noi abbiamo, in questi anni, aperto nuove strategie per le politiche culturali. Penso alla diplomazia culturale europea. Penso alla strategia per il settore culturale creativo, per l'impresa culturale creativa. Penso anche alla nuova strategia (poi culminata, questo anno, nell'Anno europeo per il patrimonio) su una gestione partecipata e integrata del patrimonio culturale europeo. Ecco tutti questi temi, uniti a quello delle competenze che vanno sviluppate e rafforzate anche nel campo digitale (per questo settore) sono un po' il cuore dell'Agenda.

L'Agenda europea è quella che disegna un po' la prospettiva di – penso - oramai un decennio. E, in questo quadro, il programma Europa creativa è lo strumento principe. Il Parlamento europeo ha iniziato l'esame di questa nuova Agenda. Ma arriverà in votazione non prima, credo, di ottobre - novembre 2018. Il relatore è un collega greco, Giorgos Grammatikakis, del Gruppo S&D ('Alleanza progressista di Socialisti e Democratici). Valuteremo il suo rapporto. Probabilmente farò degli emendamenti.

C'è qualcosa che manca nella nuova Agenda? C'è un punto debole? L'Agenda si sofferma sulle tre dimensioni della cultura (quella sociale, quella economica, e quella internazionale) ma, secondo me, è troppo poco attenta a un'altra dimensione che va sviluppata, quella propria della cultura, cioè la valorizzazione degli artisti, della creatività, delle professionalità e competenze, legate al fatto creativo. Credo che questo vada un po' più incrementato.

Il resto è un'ottima base.

#### **15 - DIGITALIZZAZIONE E NUOVA STRATEGIA DI POLITICA INDUSTRIALE: DAL G7 DI TORINO AL VERTICE UE DI TALLIN, 16 ottobre 2017 in Europa in Movimento**

*In questo articolo mi soffermo su: il G7 di Torino (settembre 2017), le conclusioni del Vertice "digitale" di Tallin, l'Agenda digitale Ue, l'indice di digitalizzazione (2017) dei paesi membri, la strategia del mercato unico digitale (e la sua revisione), la rinnovata strategia di politica industriale europea della Commissione uscente, a guida Juncker.*

Quasi nel corso degli stessi giorni – nel corso del settembre 2017 – ci sono stati, a Torino, il G7 e, a Tallin, il Vertice sulla digitalizzazione che ha riunito i capi di Stato e di governo di 25 Stati membri dell'Unione europea (prima riunione dei dirigenti UE su questioni collegate al digitale). Visto che tra due eventi non mancano di certo problematiche di comune interesse, in questo articolo, mi sembra cosa utile soffermarmi su entrambi, allargando l'orizzonte anche ad altre Comunicazioni, Dichiarazioni e Decisioni UE - attinenti in particolare la digitalizzazione (ma anche la rinnovata strategia di politica industriale europea) - d'interesse rilevante per questi stessi temi. Mi soffermerò quindi sul G7 di Torino (settembre 2017), sulle conclusioni del Vertice "digitale" di Tallin (settembre 2017); sulla Dichiarazione di Tallin sulle tecnologie di amministrazione on line, sulla Dichiarazione congiunta della Presidenza estone e della Commissione europea riguardante la seconda riunione ministeriale del Partenariato orientale sull'economia digitale; sull'Agenda digitale Ue, l'indice di digitalizzazione dei paesi membri, e la strategia di mercato unico digitale (e la sua revisione); sulla rinnovata strategia di politica industriale europea, evidenziando anche alcune prese di posizione dei sindacati, europei e di tutto il mondo.

**I - IL G7 DI TORINO** - Dal lunedì 25 settembre 2017, in una settimana articolata in tre riunioni ministeriali ( il G7 Ict / Industria, il G7 Scienza e il G7 Lavoro) unite dalle trasformazioni ormai note come 4.0, i 7 Paesi più industrializzati al mondo (Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito e Stati Uniti d'America) si sono incontrati per discutere di come governare una delle più grandi trasformazioni della Storia industriale. Connettività, inclusione, competitività e innovazione collaborativa sono le parole chiave ma quella più citata è di certo "digitale". Al centro della discussioni ci sono stati gli impatti della digitalizzazione e dell'automazione diffusa sui processi produttivi e sul lavoro; l'attuale assenza di competenze adeguate; nel quadro dell'innovazione e dell'intelligenza artificiale, la questione degli standard dell'era digitale (questione dirimente per decidere quale dei sistemi oggi allo studio sarà scelto e verrà esteso a tutte le principali economie e quali invece saranno scartati), la cybersecurity, la questione della privacy, l'apertura dei dati e delle applicazioni, nuovi modelli di business collegati a automazione, big data, nanotecnologie, l'Internet delle cose e l'intelligenza artificiale, l'importanza della infrastrutturazione digitale e della banda ultralarga, lo sviluppo della telefonia mobile di prossima generazione (5G) per meglio connettere, lo sviluppo di un ecosistema digitale aperto e sicuro, la formazione dei ricercatori, il finanziamento della ricerca e infrastrutture di ricerca, su scala globale, la protezione dei consumatori, la trasparenza (anche nel software), le regole per la concorrenza, la necessità di incrementare la connettività e incoraggiare gli investimenti privati, favorendo contenuti locali insieme a una forte protezione della proprietà intellettuale e alla necessità di migliorare la cybersecurity per proteggere cittadini e imprese (tutto con l'obiettivo di conseguire uno sviluppo armonico e sostenibile nell'area dei paesi del G7 che guidano la rivoluzione digitale)

Da parte loro, i sindacati si sono battuti, e si battono, affinché il futuro del lavoro si realizzi senza che il prezzo delle trasformazioni globali sia pagato dai lavoratori; e affinché il principio di una giusta ed equa transizione si affermi nelle scelte, e nelle politiche dei governi nazionali e delle istituzioni internazionali.

**La Dichiarazione (*Framing the future of work with Just Transition principles*) congiunta Ituc-Tuac** -cioè dei sindacati (membri del Sindacato internazionale e del Comitato consultivo Ocse) che partecipano al vertice dei 7 paesi più industrializzati - indirizzata ai Ministri del G7 chiede d'individuare principi ed azioni concrete per garantire una distribuzione equa dei vantaggi derivanti dalle economie globalizzate e digitalizzate. Per i sindacati, i Ministri dovranno:

- avallare i Principi di una Giusta Transizione per i lavoratori impegnandosi a rafforzare il ruolo degli istituti del mercato del lavoro, ivi compresa la contrattazione collettiva;
- impegnarsi nei quadri di dialogo sociale tripartito - a livello nazionale e settoriale - sull'impatto dell'automazione e della

digitalizzazione, nonché sulla progettazione, sullo sviluppo e sull'introduzione di tecnologie digitali ed eco-compatibili;

- sostenere il dialogo sociale - a livello aziendale - tramite meccanismi di partecipazione dei lavoratori per contribuire a prevedere ed anticipare i cambiamenti e migliorare ulteriormente l'innovazione;
- garantire i diritti fondamentali del lavoro (ivi compresi la libertà di associazione ed il diritto alla contrattazione collettiva), salari dignitosi e protezione sociale in tutta l'economia digitale e, in particolare, nell'economia delle piattaforme, a fronte di forme crescenti di lavoro precario, di lavoro autonomo o di utilizzo dei contratti civili. I datori di lavoro, ivi compresi i provider delle piattaforme, dovranno essere responsabili delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro dei propri dipendenti;
- stimolare la creazione di posti di lavoro e gli investimenti pubblici e privati nell'economia eco-compatibile e nell'economia di cura, nei settori connessi a TIC e STEM e nella banda larga ad alta velocità.

**Lavoro: la Dichiarazione ministeriale congiunta – al G7 di Torino** - Poco stringenti, in generale, le raccomandazioni elaborate dopo un sottile lavoro diplomatico, molte invece le dichiarazioni di principio, a cominciare da quella di sostenere produttività e sviluppo mantenendo la rete Internet aperta, inclusiva, affidabile e sicura: i ministri del lavoro del G7 hanno adottato “For a better future of work: pathways for action”, una Dichiarazione congiunta scaricabile dal sito del Ministero del lavoro. Tra l'altro i ministri concordano di adottare un “approccio inclusivo al mercato del lavoro con particolare attenzione ai più deboli per assicurare che nessuno sia lasciato solo”; “promuovere i benefici dell'innovazione tra i gruppi socialmente esposti alla perdita di un impiego e a coloro che affrontano ostacoli nell'accesso a nuove opportunità di lavoro, inclusi i lavoratori meno qualificati, i lavoratori, maturi e le persone con disabilità”; “conciliare vita professionale e familiare, rafforzando i servizi di assistenza e promuovendo politiche familiari”. Il documento si concentra sulle politiche per l'occupazione giovanile (fornire competenze appropriate e sostegno alla transizione dalla scuola al lavoro ecc.). E rende nota la decisione di creare il “Forum G7 del lavoro del futuro” - gestito dall'Ocse in collaborazione con l'OIL - che coinvolgerà responsabili politici e parti sociali, gli innovatori dell'innovazione e altri attori. “Abbiamo cercato – sottolinea il Ministro Poletti – di costruire l'idea che per affrontare i grandi cambiamenti che abbiamo di fronte, dall'innovazione alle nuove tecnologie e alla digitalizzazione, non può bastare l'impegno di una parte bisogna far interagire soggetti diversi”: confronto quindi con i rappresentanti dei lavoratori e delle imprese, e con OCSE e OIL. E c'è bisogno anche di cambiare il modello di governance, il modo di affrontare le problematiche.

**II. IL VERTICE DIGITALE DI TALLIN (29 settembre 2017)** - Al Vertice digitale di Tallin, ci si è mostrati tutti uniti nella speranza che l'Europa digitale diventi realtà.

Nel corso dei lavori sono state identificate le questioni più urgenti, e si è deciso di lanciare il movimento del digitale. Le sue conclusioni saranno - ora - ulteriormente dibattute in una riunione straordinaria dei Ministri europei incaricati di seguire la digitalizzazione; e al prossimo Consiglio europeo (19-20 ottobre 2017).

Il link per il testo integrale delle sue Conclusioni – pubblicato il 6 ottobre 2017 – è questo: <https://www.eu2017.ee/fr/actualites/apercus/conclusions-du-premier-ministre-estonien-apres-le-sommet-numerique-de-tallinn>  
Come riferisce il quotidiano tedesco “Handelsblatt”, a Tallin, la Germania ha presentato, assieme alla Francia, alla Spagna e all'Italia un Documento strategico sullo sviluppo della banda larga e i modi in cui poter proteggere le amministrazioni statali da attacchi informatici, oltre a come poter implementare la digitalizzazione rapidamente nelle imprese. Nel documento i quattro paesi chiedono anche una revisione dell'attuale sistema fiscale: il riferimento è alle grandi multinazionali dell'informatica.

**I principali messaggi del Vertice di Tallin** possono essere sintetizzati come segue. Necessità di un migliore utilizzo degli strumenti digitali nell'Amministrazione (anche tra i governi e tutto il settore pubblico) per migliorare i servizi pubblici per privati e imprese e, per ridurre i costi e per promuovere l'innovazione.

L'intensificazione della risposta UE ai cyberattacchi, cioè, la sicurezza informatica (cybersecurity) con l'obiettivo di fare dell'Europa il capofila della cybersicurezza entro il 2025, per assicurare, nel cyberspazio, un clima di fiducia, e la protezione dei cittadini, dei consumatori e delle imprese, e per permettere un Internet libero, e disciplinato dal diritto. Gli europei ripongono grande fiducia nelle tecnologie digitali che offrono ai cittadini nuove opportunità di connessione, favoriscono la diffusione delle informazioni, e costituiscono la spina dorsale dell'economia europea. Tuttavia, le tecnologie digitali espongono anche a nuovi rischi, in quanto soggetti statali e non statali cercano sempre più spesso di sottrarre dati, commettere frodi o addirittura destabilizzare governi. Solo negli ultimi quattro anni l'impatto economico della cybercriminalità si è quintuplicato. Nel giro di neanche un paio d'anni sono stati hackerati parlamenti (Germania), campagne elettorali e televisioni (Francia), infrastrutture, scuole, ospedali (Regno Unito), la stessa Difesa (Italia) e persino le nostre case.

Permettere all'Unione europea, nell'era del digitale, di diventare il luogo di residenza ideale delle imprese e degli innovatori. Visto che la trasformazione digitale fa evolvere un grande numero di campi, è importante assicurare che le libertà dell'Ue siano adattate all'era digitale. L'Europa deve darsi l'obiettivo di diventare il continente dell'innovazione e delle tecnologie, traendo il massimo vantaggio dalla libera circolazione dei dati.

Tenendo conto del grandissimo impatto della digitalizzazione sulla domanda e il ciclo di vita delle competenze, è importante responsabilizzare la popolazione, e migliorare le competenze per potere rispondere alle nuove richieste dell'era digitale. Le competenze in materia digitale sono la nuova “alfabetizzazione” e devono essere oggetto di un insegnamento

universale.

Viene ribadita l'importanza di riconoscere che l'economia digitale offre importanti possibilità ai giovani attraverso start-up e auto-imprenditorialità.

Si enfatizza il fatto che non ci saranno economia digitale, né innovazione in questo campo, senza una infrastruttura adeguata: l'Europa deve investire in infrastrutture di classe mondiale; e deve restare un attore di primo piano su scala planetaria.

E sottolineata l'importanza che gli Stati membri rimangano determinati a promuovere e preservare un Modello sociale adattato all'economia digitale.

Occorre consentire la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro rendendo formale il lavoro informale con politiche attive del mercato del lavoro mirate, investendo nell'assistenza di qualità ai minori, nei salari minimi e nella protezione sociale erga omnes, ed introducendo misure sulla parità di retribuzione ed efficaci politiche salariali. Occorre introdurre una garanzia per la formazione permanente per tutte le categorie di lavoratori (anche tramite "conti ore") a fini di apprendimento amministrati a livello pubblico, formazione di qualità accessibile ed adeguatamente finanziata, sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) e sistemi d'istruzione superiore per soddisfare diverse esigenze di competenze in tutte le fasce d'età ed in tutti i gruppi sociali e settori economici, e coinvolgere le parti sociali nella progettazione, nel controllo dei finanziamenti e nell'attuazione. Occorre promuovere l'apprendistato di qualità - e la parità di accesso ad esso - individuando le migliori pratiche, e opportunità di finanziamento, per la creazione di sistemi d'istruzione e formazione professionale inclusivi ed efficaci insieme alle parti sociali. Se da un lato la riunione dei Ministri del Lavoro del G7 è incentrata sul Futuro del Lavoro, dall'altro il contesto attuale richiede un'azione urgente per affrontare l'allarmante incapacità dei governi di risolvere la crisi dei migranti e dei rifugiati e rafforzare il comportamento responsabile delle imprese nelle catene mondiali di approvvigionamento e fornitura. I Ministri dovranno impegnarsi a:

- garantire ai migranti ed ai rifugiati il diritto al lavoro, alla formazione ed alla parità di trattamento, ivi compresa l'applicazione delle leggi antidiscriminazione e facilitando il loro accesso all'istruzione di qualità, alla formazione linguistica e professionale ed al potenziamento delle competenze, unitamente alla protezione sociale ed all'accesso ai servizi sanitari pubblici, ivi compresi i servizi di consulenza psicologica post-trauma, ed adottando misure incisive contro la tratta di esseri umani ed il lavoro forzato;
- rafforzare il rispetto dei diritti umani, ivi compresi i diritti dei lavoratori e migliorare le condizioni di lavoro nelle catene mondiali di approvvigionamento e fornitura, attuando i Principi guida dell'Onu sui diritti umani e delle imprese, tramite Piani d'Azione nazionali, applicando la legislazione nazionale che rende obbligatoria la due diligence dei diritti umani nelle aziende, promuovendo la Due Diligence Guidance dell'Ocse, rafforzando i Punti di Contatto nazionali delle Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali ed impegnandosi ad eliminare la moderna schiavitù, il lavoro forzato ed il traffico di esseri umani.

**Dichiarazione di Tallin sulle tecnologie di Amministrazioni on line** - Queste tecnologie riguardano diversi metodi d'intelligenza artificiale, robotica e realtà virtuale, e la lotta contro le *fake news*. Il loro obiettivo è quello di fornire a chi decide informazioni precise (anche sul sociale), per poter decidere sulla base di una informazione migliore. Il 6 ottobre 2017, i ministri dell'Unione europea hanno firmato una Dichiarazione in merito che definisce le basi delle attività europee in materia per i prossimi anni.

**Dichiarazione congiunta della Presidenza estone e della Commissione europea riguardante la seconda riunione ministeriale del partenariato orientale sull'economia digitale** - Questa riunione è stata co-presieduta da Urve Palo, Ministro estone dell'imprenditorialità e delle tecnologie dell'informazione, e Andrus Ansip, vice-presidente della Commissione europea per il Mercato unico digitale. I ministri e rappresentanti incaricati dell'economia digitale nell'Ue (in presenza di rappresentanti di istituzioni finanziarie internazionali, di autorità di regolamentazione delle comunicazioni elettroniche, di reti di ricerca e d'istruzione, e di rappresentanti del settore privato e della società civile) hanno incontrato i loro omologhi armeni, armeni, bielorussi, georgiani, moldavi e ucraini per parlare dei progressi realizzati in materia di economia digitale, e di sfide e opportunità sociali in termini di crescita e occupazione, per il futuro. Commissione e ministri hanno sottolineato il bisogno di armonizzare i mercati digitali tra i membri del Partenariato orientale e l'Unione europea. Circa la cooperazione con il Partenariato orientale, i partecipanti si sono soffermati su 6 assi prioritari congiunti: comunicazioni elettroniche e infrastrutture; fiducia e sicurezza; commercio digitale; competenze digitali; innovazione nelle Telecomunicazioni e ecosistemi di startups; salute on line. Ed è stata decisa una Tabella di marcia per una cooperazione digitale nel Partenariato orientale (Dichiarazione adottata dal Vertice Partenariato orientale del novembre 2011).

**III. UE: QUALE RINNOVATA STRATEGIA DI POLITICA INDUSTRIALE?** - In un mondo che cambia (in cui la concorrenza è più forte che in passato, e in cui i vantaggi derivanti dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico sono distribuiti in maniera disomogenea), l'industria europea rappresenta i due terzi delle esportazioni dell'Ue, impiega 32 milioni di lavoratori, e ha creato 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro dal 2013 ad oggi. Ed è evidente che il suo futuro dipenderà dalla sua capacità di adattamento continuo, e di innovazione, investendo nelle nuove tecnologie, e facendo fronte ai cambiamenti - anche del mondo del lavoro - prodotti anche dall'incremento della digitalizzazione, e dalla transizione

verso un'economia circolare e a basse emissioni di carbonio.

Così, il 13 settembre 2017, la Commissione europea a guida Juncker ha adottato la Comunicazione "*Investing in a smart, innovative and sustainable Industry – A renewed EU Industrial Policy Strategy*" (COM/2017/0479 final) – ed utili Allegati di sintesi. Cosa prevede questa strategia rinnovata? Risponderò a questo quesito, dopo una rapida rievocazione di quanto – nel corso degli anni – l'ha preceduta.

**Dagli anni '70 alla Strategia 2020 e l'“Industrial compact”** –Negli anni '70, le politiche industriali erano fatte di sussidi e sostegno diretto alle imprese: le cosiddette misure verticali.

Negli anni '90, si è invece affermata la “politica per la competitività delle imprese”: un nuovo approccio che consisteva nel definire le condizioni per la competitività delle imprese e misure essenzialmente orizzontali, dirette a tutte le imprese, senza discriminazione.

Agli inizi degli anni 2000, l'espressione “politica industriale” rimaneva legata alle politiche degli anni '70. Alimentato dalla preoccupazione dei paesi membri di una deindustrializzazione dell'Unione, un dibattito sulla politica industriale è riemerso nel 2002. In quegli anni si è assistito a una riscoperta di politica industriale, che non significa solo misure verticali ma tutte le misure a favore dello sviluppo industriale. È stata creata una Direzione delle politiche industriali nella DG impresa e industria della Commissione europea. La Commissione europea a guida Prodi ha pubblicato varie Comunicazioni, sottolineando la necessità di trasformazioni strutturali, la complementarità fra misure e settori, la necessità di vere e proprie strategie industriali. La politica industriale nell'Europa allargata prevedeva sia misure orizzontali sia un approccio settoriale.

Di fatto, nell'Ue, da una parte, c'è una Politica industriale europea quale definizione di regole e vigilanza (ad esempio nel quadro della politica della concorrenza); d'altra parte, ci sono suggerimenti di “obiettivi generali per micro-politiche industriali europee” (ad esempio mettere insieme risorse per promuovere settori nuovi; creare – a livello europeo – Centri di eccellenza in grado di far emergere i nuovi settori, e nuovi leader europei ecc.). Sono state intraprese anche alcune azioni comuni (quali ad esempio la creazione del Consiglio europeo della ricerca e dell'Istituto tecnologico europeo) che mirano a favorire sinergie e ed eccellenze, nella ricerca europea.

Il Trattato di Lisbona (oggi in vigore) menziona l'industria nell'art. 173.

La Strategia di Lisbona (2000-2010) avrebbe dovuto essere il cuore dell'azione politica economica e sociale dell'Unione europea.

Ma nonostante un certo consenso sulla sua utilità, i suoi limiti hanno portato a constatare che un Sistema nato per coordinare le politiche, di fatto, non aveva alcun effetto di indirizzo. Serviva - anche a causa del metodo del coordinamento aperto - più a giustificare a valle scelte compiute dai Governi che come meccanismo per definire iniziative (comuni o complementari).

**L'Industrial compact** - In altri termini, più che guidare le riforme, la Strategia di Lisbona le registrava. Conclusasi nel 2010, la strategia andava ri-focalizzata anche per dare maggior peso al futuro del settore manifatturiero. Così nel gennaio 2014 si arriva alla Comunicazione della Commissione europea – promossa dall'allora Vice Presidente della Commissione europea, Antonio Tajani, delegato all'industria e imprenditoria - “Per un rinascimento industriale europeo” definita anche “*Industrial compact*” – Patto per il rilancio della competitività industriale, il cui obiettivo è far salire il peso del manifatturiero nel Pil europeo al 20% entro il 2020.

Tra le sue priorità figurano: tornare a finanziare l'economia reale; più investimenti in settori chiave (come tecnologie pulite e reti elettriche intelligenti); fondi per rafforzare le potenzialità del mercato unico; incoraggiare imprenditorialità e pmi; impegno per assicurare coerenza delle politiche in tutti gli altri settori trasversali all'industria; misure per garantire l'accesso a energia, e materie prime, a prezzi abbordabili; combinazioni efficaci di diversi strumenti di finanziamenti (Cosme, Orizzonte 2020, Fondi strutturali UE e fondi nazionali per innovazione, investimenti e re-industrializzazione, ecc.); agevolare l'integrazione progressiva delle imprese Ue, in particolare piccole e medie, nelle catene di valore globali, per maggiore competitività e accesso ai mercati globali.

Si tratta di anticipare (in maniera trasversale) le mutazioni industriali derivanti dalla crisi economica e dalla necessità di mantenere elevata la competitività, evolvendo verso un'economia, a bassa intensità di carbonio, fondata sulla conoscenza. Si tratta di anticipare le esigenze in materia di qualifiche, R&S, capacità innovatrice, normazione o regolamentazione. Si tratta di completare il sistema GMES (*Global monitoring for environment and security*) e di strategia spaziale. Si tratta del regolamento REACH sulle sostanze chimiche nocive, del dialogo regolamentare con paesi emergenti, di sicurezza e certificazione dei prodotti, di prodotti eco-efficienti; di auto elettrica e tecnologie verdi, di nanotecnologia ecc. ecc. Il mercato di riferimento non è solo il mercato interno. In altri termini, si riparla di Politica industriale europea per trovare un insieme coerente di Politiche comuni - e approcci convergenti - in grado di modernizzare il sistema Europa mettendolo al passo con la realtà globale e fargli recuperare crescita, lavoro e competitività internazionale. Ricerca, innovazione tecnologica ed ecologica, regole della concorrenza e aiuti di Stato, politica commerciale, fiscale, investimenti, burocratizzazione, deregolamentazione: queste alcune delle variabili della nuova equazione in cantiere.

**La Strategia Europa 2020** - Il nuovo approccio integrato alla politica industriale UE – che tra l'altro mira a un'economia competitiva, più verde e interconnessa – era un elemento chiave della Strategia Europa 2020, basata su 3 priorità (una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) e 7 iniziative faro:

- L'Unione dell'innovazione (accesso alla ricerca – innovazione, rafforzamento della catena d'innovazione, più investimenti)
- Youth on the move (istruzione)
- Un'Agenda europea del digitale (internet ad alta velocità, ecc.)
- Clima energia e mobilità (decarbonizzazione, energie rinnovabili, modernizzazione dei trasporti, efficienza energetica)
- Una politica industriale per l'era della globalizzazione (per competitività)
- Occupazione e competenze
- Lotta alla povertà

**Le iniziative della Commissione Juncker** – Con l'arrivo della nuova Commissione Juncker – forse per un po' in linea con l'anti-europeismo, crescente insieme ai nazionalismi anche economici – il concetto di politica industriale è parso sparire dai radar di Bruxelles.

Solo il 13 settembre 2017, è stata adottata una interessante Comunicazione (con utili Allegati di Sintesi) su una Strategia industriale rinnovata. Fino ad allora la creazione di occupazione e di crescita attraverso innovazione e investimenti, è stata posta al centro della Commissione Juncker tramite iniziative fondamentali quali il cosiddetto Piano Juncker (Piano europeo per gli investimenti); l'Unione dei mercati dei capitali; il sostegno UE all'innovazione (e piccole e medie imprese); le sue iniziative in materia di economia circolare, energia pulita ed economia a basse emissioni di carbonio; le tecnologie abilitanti fondamentali; la Strategia per il mercato unico digitale corredata della Strategia per la digitalizzazione dell'industria, il Piano di azione "5G per l'Europa"; la strategia per il mercato unico (che consente l'accesso a un mercato di 500 milioni di consumatori, e la possibilità di catene del valore in assenza di dogane o barriere tecniche); la nuova Agenda per le competenze per l'Europa. Si tratta di Politiche orizzontali riguardanti tutti i settori, integrate da una serie di Politiche specifiche destinate a settori strategici: una Strategia spaziale (finalizzata a sviluppare ulteriormente l'industria spaziale europea); la proposta di un Fondo europeo della difesa (catalizzatore per un'industria europea della difesa, forte e innovativa); un'ampia varietà di iniziative a favore di un'industria automobilistica pulita, sostenibile e competitiva (tra le quali l'iniziativa L'Europa in movimento, le Azioni per ridurre l'inquinamento atmosferico causato dai veicoli, e l'azione GEAR2030), una Comunicazione sull'acciaio finalizzata ad assicurare che l'industria siderurgica europea possa competere lealmente sui mercati mondiali, ecc.

**La strategia del 13 settembre 2017 e le prossime tappe** – Il 13 settembre 2017, all'alba di una nuova era industriale, la Commissione europea a guida Juncker ha poi adottato la Comunicazione "*Investing in a smart, innovative and sustainable Industry A renewed EU Industrial Policy Strategy*" (COM/2017/0479 final) ed Allegati, la quale espone i principali Orientamenti e Priorità dell'Ue. In estrema sintesi, cosa prevede questa strategia rinnovata? Gli Allegati schematizzano con chiarezza le prossime tappe:

- Un mercato unico più approfondito e equo. Il che implica Normazione, Pacchetto servizi e conformità, Pacchetti prodotti, Mercati pubblici, diritti di Proprietà intellettuale, nuova strategia in materia di Competenze per l'Europa, Fondo sociale europeo e Fondo europeo di aggiustamento alla globalizzazione per meglio gestire anticipazione e gestione del cambiamento, Pilastro sociale europeo dei diritti sociali)
- Modernizzare l'industria per farla entrare nell'era della digitalizzazione. Il che implica Strategia del passaggio al digitale delle imprese europee; Connessione per il mercato unico digitale e Piano per la connessione 5G; Pacchetto cibersicurezza; Iniziativa per la libera circolazione dei dati; Iniziativa per l'accessibilità e riutilizzo di dati del settore pubblico, e di dati ottenuto con fondi pubblici)
- Corridoi transfrontalieri per la mobilità connessa e automatizzata
- L'iniziativa per un programma "*Digital Opportunity*" accesso al digitale
- L'iniziativa a favore della creazione - per l'Europa - di un'informatica ad alta *performance* e di un ecosistema di megadati di classe mondiale
- L'iniziativa sul rapporto *on line* tra piattaforme e imprese
- Economia circolare a debole intensità di carbone. Il che implica riforma del Sistema di scambio delle quote di emissione; proposte di un Fondo per l'innovazione e di un Fondo per la modernizzazione; Pacchetto energia pulita; secondo Pacchetto Mobilità; Norme CO2 per veicoli pesanti; Strategia per la bioeconomia; nuovo Pacchetto economia circolare; Piano di azione per finanza sostenibile.
- Investire nell'industria di domani Il che implica Revisione e prolungamento del Fondo europeo per gli investimenti strategici-EFSI 2.0; iniziative in materia di capitale di rischio, borse di piccole e medie imprese, tecnologia finanziaria (FinTech), finanziamento partecipativo; lancio del Fondo europeo della difesa (in particolare di una proposta di programma europeo di sviluppo industriale nel campo della difesa); Forum strategico per i progetti importanti d'interesse europeo comune).



- Sostenere l'innovazione industriale sul territorio. Il che implica Iniziativa a favore di start-up e di scale-up; Proposta per una base comune consolidata per l'imposta sulle società; Proposta di 3 Pacchetti IVA per un'IVA unica nell'Ue; Progetto pilota del Consiglio europeo dell'innovazione; Gruppo di alto livello sulle tecnologie chiave generiche; Introduzione del principio di innovazione nella regolamentazione Ue; Forum europeo sulla politica in materia di clusters).
- La dimensione internazionale Il che implica Accordi commerciali con il resto del mondo, Modernizzazione degli strumenti di difesa commerciale e nuovo metodo di calcolo anti-dumping, Strumento internazionale sui mercati pubblici, Quadro UE per esaminare gli Investimenti diretti esteri).
- Partenariato con gli stati, regioni, città e settore privato (strategie e comunicazione sulla specializzazione intelligente; Programma di sostegno alla riforma strutturale; inviati specializzati negli investimenti; Tavola rotonda degli industriali di alto livello)

**Gli elementi principali della nuova strategia** – La nuova strategia di politica industriale dell'Ue riunisce tutte le iniziative orizzontali e settoriali, siano esse esistenti o nuove, in una strategia industriale globale. E chiarisce i compiti che dovranno assolvere tutti i soggetti coinvolti e – per consentire, in particolare all'industria e alla società civile, di orientare in futuro le azioni di politica industriale – prevede una Giornata annuale dell'industria (la sua prima edizione si è tenuta nel febbraio 2017) e una Tavola rotonda industriale ad alto livello. Dalla prima edizione di Giornata europea dell'industria (28 febbraio 2017) -sottolinea la Commissione europea – “è emerso un consenso sul fatto che le attuali politiche UE aiutano a cogliere le sfide a lungo termine cui l'industria è confrontata e hanno contribuito a recensire i campi in cui altre azioni si imponevano”. In sintesi, i suoi principali elementi sono i seguenti

- *Digitalizzazione*: il futuro dell'industria sarà digitale. Megadati, intelligenza artificiale, robotica, internet degli oggetti e informatica ad alta performance, influenzeranno mercato del lavoro e società. Ragion per cui l'Ue enfatizza la digitalizzazione. La Piattaforma europea delle iniziative nazionali in materia di digitalizzazione – lanciata nel marzo 2017 – ha instaurato un quadro di coordinamento europeo e incoraggia le politiche di digitalizzazione negli Stati membri. La Commissione europea investe anche a favore di Poli d'innovazione digitale e altri Centri tecnologici per raggiungere imprese non ancora impegnate nella trasformazione digitale. Circa le Piattaforme industriali, attualmente la Commissione europea lancia Appelli mirati per l'automazione e la collaborazione in settori manifatturieri, nell'agricoltura, e nel settore energetico. Altre iniziative rientrano nella strategia per un mercato unico digitale (per sicurezza e protezione dati, infrastrutture digitali di punta, connessione, ecc.). Nel pacchetto “cibersicurezza” della nostra industria, rientrano la creazione di un Centro europeo per la ricerca e le competenze in materia di cibersicurezza, al fine di sostenere lo sviluppo di capacità tecnologiche e industriali nel campo della cibersicurezza, nonché un sistema di certificazione europeo per i prodotti e i servizi, riconosciuto in tutti gli Stati membri (adottato il 13 settembre 2017). Circa le infrastrutture digitali, il Fondo europeo per gli investimenti strategici prevede finanziamenti pari a 20 000 000 000 Euro. Anche Horizon 2020, il meccanismo per l'interconnessione in Europa e i Fondi strutturali e d'investimento europei investono nelle tecnologie digitali del futuro. “La connessione della prossima generazione – in particolare 5G – è la base su cui si innesteranno i modelli aziendali del futuro.

- *Una proposta di regolamento sul libero flusso dei dati non personali*, che permetterà la libera circolazione dei dati attraverso le frontiere, contribuendo a modernizzare l'industria e creare un vero e proprio spazio comune europeo dei dati (adottata il 13 settembre 2017);

- *Un nuovo “treno” di azioni riguardanti l'economia circolare a debole intensità di carbone*, tra le quali una strategia sulla plastica, e misure volte a migliorare la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la loro conversione in bioprodotto e bioenergia (autunno 2017). In questo campo rientrano anche quanto si tenta di fare per l'attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima, il pacchetto “Energia pulita”, il pacchetto “Mobilità” ecc.

- *Nuove proposte in materia di mobilità pulita, competitiva e interconnessa*, comprendenti standard più severi in materia di emissioni di CO2 di autovetture e furgoni, un piano d'azione sulle infrastrutture per i carburanti alternativi, volto a sostenere lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica, e interventi per promuovere la guida autonoma (autunno 2017).

- *Proprietà intellettuale*: un insieme di iniziative tese a modernizzarne il quadro, tra cui una relazione sul funzionamento della direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e una comunicazione relativa a un quadro europeo equilibrato, chiaro e prevedibile di concessione di licenze per i brevetti essenziali (autunno 2017);

- *Appalti*: un'iniziativa per migliorare il funzionamento degli appalti pubblici nell'Ue, comprendente un meccanismo volontario finalizzato a fornire chiarimenti e orientamenti alle autorità che pianificano grandi progetti infrastrutturali (autunno 2017);

- *Sostegno all'innovazione sul territorio* tramite il programma di lavoro 2018-2020 di Horizon 2020 che dota il Progetto pilota del Consiglio europeo dell'innovazione di un bilancio di più di 2 600 000 000 euro per meglio sostenere innovazione creatrice di posto di lavoro. 2 200 000 000 euro sono riservati a campi prioritari (per energia pulita).

- *Ampliamento dell'Agenda per le competenze* a nuovi settori industriali fondamentali, quali l'edilizia, la siderurgia, l'industria cartaria, le tecnologie verdi e l'energia rinnovabile, l'industria manifatturiera e il trasporto marittimo (autunno 2017). La Commissione europea in cooperazione con l'Ocse, aiuta gli Stati membri a elaborare strategie nazionali in materia di competenze con un approccio di cooperazione settoriale. Per la digitalizzazione, la Coalizione a favore delle competenze e posti di lavoro digitali propone azioni concrete per formazione e riciclaggio di manodopera e cittadini. Il Pilastro europeo di diritti sociali affronta il futuro del lavoro e l'emergente mercato del lavoro digitale, mirando (tra l'altro) a cogliere le sfide collegate



alle nuove forme non tradizionali di relazioni industriali, alle condizioni di lavoro e all'accesso alla protezione sociale. Essendo le politiche nazionali importanti per anticipare i cambiamenti, il Fondo sociale europeo può contribuire a meglio gestire il cambiamento. Anche il Programma Erasmus+ costituisce uno strumento chiave per le nuove competenze. E il Fondo europeo per l'aggiustamento alla globalizzazione sostiene le vittime di licenziamenti massicci causati da globalizzazione e crisi.

- *Una strategia sulla sostenibilità finanziaria* al fine di orientare meglio i flussi di capitale privato verso investimenti più sostenibili (inizio 2018);

- *Iniziativa per una politica commerciale equilibrata e innovativa*, e un *Quadro europeo per il controllo degli investimenti esteri diretti* che possono costituire una minaccia alla sicurezza o all'ordine pubblico (adottato il 13 settembre 2017).

Nell'ottobre 2015 la Commissione ha proposto una nuova strategia commerciale e di investimento per l'Unione europea, dal titolo "Commercio per tutti: Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile". Due anni dopo, il 13 settembre 2017, nel discorso annuale sullo stato dell'Unione, il Presidente Jean-Claude Juncker ha sottolineato: "Voglio che rafforziamo l'agenda commerciale europea. Sì, l'Europa è aperta agli affari, ma dev'esserci reciprocità. Dobbiamo ricevere quanto diamo. Il commercio non ha nulla di astratto. Il commercio è posti di lavoro e creazione di nuove opportunità per le grandi e piccole imprese europee. Ogni miliardo di esportazioni in più sostiene 14 000 posti di lavoro in Europa. Il commercio è anche esportazione dei nostri standard, che siano norme sociali o ambientali, obblighi in materia di protezione dei dati o di sicurezza alimentare".

Ed è sulla base di questi principi che la Commissione europea ha presentato un nuovo Pacchetto di misure che include:

— una proposta di Quadro europeo per il controllo degli investimenti esteri diretti, destinato a garantire che gli investimenti esteri restino un'importante fonte di crescita nell'Ue e, nel contempo, a tutelare gli interessi fondamentali dell'Unione.

— una raccomandazione al Consiglio per l'avvio di negoziati su accordi commerciali con l'Australia e la Nuova Zelanda (che dovrebbero basarsi sui recenti accordi conclusi con, tra altri paesi, Canada, Singapore, Vietnam e Giappone) per ampliare l'alleanza dei partner impegnati a favore di regole innovative per il commercio mondiale;

— una raccomandazione al Consiglio per l'avvio di negoziati relativi all'istituzione di un Tribunale multilaterale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti, a favore di un approccio più trasparente, coerente ed equo al trattamento delle denunce presentate dalle società nel quadro degli accordi per la protezione degli investimenti;

— più trasparenza: la Commissione ha deciso di pubblicare d'ora in avanti tutte le sue raccomandazioni per direttive di negoziato relative ad accordi commerciali (note come "mandati negoziali"). Al momento della presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio, tali documenti saranno inviati automaticamente a tutti i parlamenti nazionali e messi a disposizione del pubblico. Ciò dovrebbe consentire fin dall'inizio un dibattito ampio e inclusivo sugli accordi previsti.

La Commissione chiede agli Stati membri di garantire il coinvolgimento delle pertinenti parti interessate nazionali e regionali sin dalle primissime fasi dei negoziati commerciali;

— l'istituzione di un Gruppo consultivo sugli accordi commerciali dell'Ue per rendere la politica commerciale più trasparente e inclusiva. Questo gruppo permetterà alla Commissione di avviare un dialogo con la società civile e di raccogliere più facilmente le diverse idee e prospettive di sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro, associazioni dei consumatori e altre organizzazioni non governative.

Un elenco riveduto delle *materie prime critiche* permetterà alla Commissione di continuare a dare il proprio sostegno affinché all'industria manifatturiera dell'Ue sia garantita la fornitura sicura, sostenibile ed economicamente accessibile di tali materie prime (adottato il 13 settembre 2017);

- Previsti anche un partenariato con gli Stati membri, le regioni, le città, e il settore privato nel quadro del semestre europeo; Horizon 2020, e la Piattaforma di specializzazione intelligente, e di modernizzazione industriale, nel cui contesto la Commissione europea nominerà degli inviati specializzati negli investimenti quali punti di contatto per le autorità nazionali e regionali, i promotori di progetti, gli investitori e gli attori della società civile; un'Azione pilota finalizzata alla diversificazione, e formazione di nuovi settori sostenibili e volti al futuro; misure per collaborazione inter-regionale strategica; Dialogo sociale

L'attuazione pratica di questa strategia olistica è una responsabilità condivisa. Il suo successo dipenderà dall'impegno e dalla cooperazione delle istituzioni dell'Ue, degli Stati membri, delle regioni e, in misura ancora maggiore, dalla partecipazione attiva dell'industria stessa.

**I primi commenti** – Nel suo discorso annuale sullo stato dell'Unione, il 13 settembre 2017, il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha sottolineato: "Voglio rendere la nostra industria più forte e più competitiva. La nuova strategia di politica industriale presentata oggi intende aiutare le nostre industrie a rimanere o diventare leader mondiali dell'innovazione, della digitalizzazione e della decarbonizzazione". Jyrki Katainen, Vicepresidente responsabile per l'Occupazione, la crescita, gli investimenti e la competitività, ha precisato: "accettando i cambiamenti tecnologici, convertendo gli investimenti per la ricerca in idee imprenditoriali innovative e continuando ad agire da precursori nella creazione dell'economia circolare e a basse emissioni di carbonio creiamo le premesse per un'industria europea intelligente, innovativa e sostenibile". Elżbieta Bienkowska, Commissaria per il Mercato interno, l'industria, l'imprenditoria e le PMI, ha aggiunto: "Numerose industrie europee si trovano ad una svolta. Al giorno d'oggi parlare di politica industriale vuol dire rendere le nostre industrie in grado di concretizzare la crescita sostenibile e creare occupazione per le nostre regioni e i nostri cittadini".

Commentando la rinnovata strategia della politica industriale della Commissione europea, Peter Scherrer, vice segretario

generale della Confederazione europea dei sindacati (Etuc) ha dichiarato: “La Ces ha da tempo richiesto una nuova strategia industriale dell’Ue e si compiace del fatto che la Commissione europea ha ora pubblicato una nuova strategia di politica industriale. Siamo d’accordo con l’obiettivo della Commissione europea di meglio sostenere le industrie dell’Ue e l’occupazione industriale. Allo stesso tempo, è sorprendente che sembra non ci sia nulla in merito alla gestione del cambiamento, la partecipazione dei lavoratori, ristrutturazione e perdite di posti di lavoro. È inutile sperare che la digitalizzazione, la decarbonizzazione e altre tendenze creino più posti di lavoro di quanti ne distruggono. Occorre una gestione attiva dei cambiamenti. Aumentare la competitività, le competenze e il mercato unico è tutto buono, ma dobbiamo anche pianificare e realizzare una giusta transizione. Prendiamo nota della lunga lista della Commissione di ampie iniziative per una rinnovata politica industriale e attendiamo di contribuire al dibattito sulle le nuove proposte, anche attraverso la Tavola rotonda di alto livello. Invitiamo i governi degli Stati membri a impegnarsi in una nuova e forte politica industriale dell’Ue”.

A livello nazionale, in Italia, un Comunicato stampa Cgil Cisl Uil “Un lavoro stabile nell’impresa 4.0” del 19 settembre 2017 pone l’accento sulla trasversalità dei temi, e l’esigenza di maggior coinvolgimento delle parti e ministeri interessati; l’opportunità di evitare una concentrazione degli investimenti a discapito del mezzogiorno, e di una necessaria crescita dimensionale delle imprese italiane. Cgil Cisl Uil chiedono che la quarta rivoluzione industriale si trasformi in un’opportunità concreta per il nostro paese e che la formazione diventi un diritto soggettivo permanente delle lavoratrici e dei lavoratori. Impresa 4.0 – sottolineano – deve inserirsi in un più ampio Piano di politiche industriali basato su missioni strategiche precise. Ed auspicano Cabine di regia regionali e dialogo sociale.

**IV. L’UE E LA DIGITALIZZAZIONE** - Il ruolo che la tecnologia digitale svolgerà nella trasformazione dell’Europa è decisivo. Basti pensare alla possibilità di viaggiare in tutta l’Ue senza preoccuparsi delle tariffe di *roaming* per la telefonia mobile, e senza perdere l’accesso alla musica, giochi film ecc. per cui si è pagato). E, se vogliono restare competitive a livello globale, è essenziale che le imprese colgano (sfruttando il cloud computing, i big data, la robotica e la banda larga ad alta velocità) le opportunità offerte dalla tecnologia digitale, creando nuovi posti di lavoro. Né vanno trascurati i benefici insiti nell’*e-Governement*. Nello stesso tempo, le infrastrutture digitali (sulle quali poggia l’economia digitale) devono essere solide, resilienti e in grado di far fronte alle nuove minacce. Le istituzioni europee sono ben consapevoli dell’importanza della banda larga, per l’economia, e la società digitale in Europa. Le reti di nuova generazione a banda larga e ultra-larga costituiscono l’infrastruttura tecnologica portante dell’economia digitale e della società dell’informazione, fondamentale per l’innovazione, la competitività e la crescita economica e sociale. Ciò detto, cosa fa l’Unione europea nel campo della digitalizzazione?

Parlando della nuova strategia di politica industriale rinnovata – sono già emerse le priorità UE per il futuro. Ma da cosa è stata già preceduta questa Comunicazione? Senza alcuna ambizione di esaustività, dopo una breve presentazione dell’Agenda digitale per l’Europa, mi soffermerò sull’Indice (annuale) di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI 2017). Passerò poi all’esame intermedio della Strategia per il mercato unico digitale (elaborato dalla Commissione europea (alla luce di quanto emerso dal DESI) al fine di individuare gli ambiti in cui potrebbero essere necessari ulteriori sforzi o proposte legislative per affrontare le sfide del futuro.

**L’Agenda Digitale Europea** – Dando seguito alla strategia di Lisbona (il cui obiettivo era quello di fare e dell’Ue «l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»), l’Agenda digitale per l’Europa è stata concepita come una delle sette iniziative faro della successiva strategia Europa 2020 che sottolineava l’importanza della diffusione della banda larga per promuovere l’inclusione sociale e la competitività nell’Ue. L’Agenda digitale per l’Europa contiene 101 azioni, raggruppate intorno a sette aree prioritarie intese a promuovere le condizioni per creare crescita e occupazione in Europa:

- Creare un nuovo e stabile quadro normativo per quanto riguarda la banda larga
- Nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali per collegare l’Europa
- Avviare una grande coalizione per le competenze digitali e per l’occupazione
- Proporre una strategia per la sicurezza digitale dell’Ue
- Aggiornare il framework normativo dell’Ue sul copyright
- Accelerare il cloud computing attraverso il potere d’acquisto del settore pubblico
- Lancio di una nuova strategia industriale sull’elettronica

In materia di banda larga, l’Agenda digitale per l’Europa fissa i seguenti obiettivi: (1) copertura con banda larga di base per il 100 % dei cittadini dell’Ue (2) banda larga veloce entro il 2020, copertura con banda larga pari o superiore a 30 Mbps per il 100 % dei cittadini dell’Ue (3) banda larga ultraveloce entro il 2020 - il 50 % degli utenti domestici europei dovrebbe avere abbonamenti per servizi con velocità superiore a 100 Mbps. Successivamente, il 14 settembre 2016 – in una Comunicazione dal titolo «Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea» – la Commissione ha proposto di rivedere tali obiettivi verso una connettività Gigabit nel 2025, per tutti i principali motori socioeconomici, quali scuole, poli di trasporto e principali prestatori di servizi pubblici, nonché per le

imprese ad alta intensità digitale. A questa velocità, Internet diventa un vero e proprio strumento di comunicazione globale composto di sensori, processori e unità di memoria altamente interattivi, costantemente collegati e facilmente espandibili, anche se sarà necessario concentrarsi maggiormente sulla dimensione mobile e satellitare se si vogliono raggiungere tali obiettivi di connettività, cosa che la Commissione sta cercando di conseguire con il suo piano d'azione «Il 5G per l'Europa».

Ad oggi tra i suoi risultati si ritrovano – ad esempio – questi: il numero di emergenza unico europeo 112, il numero unico europeo per i bambini scomparsi 116000, il numero unico per l'assistenza ai minori 11611 e la linea telefonica diretta di sostegno 1161123; un nome di dominio di primo livello dell'Ue; la direttiva sulla tutela della vita privata, direttive e un regolamento sulla protezione dei dati; una piattaforma online per la composizione delle controversie tra consumatori e i commercianti online; cooperazione tra i regolatori nazionali e la Commissione; il Programma strategico pluriennale in materia di spettro radio per una sua pianificazione strategica e armonizzazione; l'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA); la direttiva per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dell'informazione dell'Unione; un Regolamento per rendere la tecnologia eCall una caratteristica obbligatoria in tutte le auto fabbricate dopo l'aprile 2018.

**L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (2017)** – Il DESI è un indice composito che consente di misurare i progressi compiuti dagli Stati membri dell'Ue verso un'economia e una società digitali. Riunisce una serie di indicatori pertinenti in relazione all'attuale mix di indirizzi programmatici del digitale in Europa. Il DESI mira ad aiutare i paesi dell'Ue a identificare i settori che richiedono investimenti e interventi in via prioritaria, al fine di creare un autentico mercato unico digitale (una delle massime priorità della Commissione).

Dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) del 2017 si evince che l'Ue registra dei progressi, ma il divario tra i Paesi all'avanguardia nel digitale e i Paesi che registrano le prestazioni meno soddisfacenti è ancora troppo ampio, e sono necessari sforzi e investimenti aggiuntivi per sfruttare al meglio il mercato unico digitale. “Gradualmente – sottolinea Andrus Ansip, vicepresidente responsabile per il Mercato unico digitale - l'Europa si sta digitalizzando, ma molti Paesi devono intensificare i propri sforzi. Tutti gli Stati membri dovrebbero investire di più al fine di trarre pieno vantaggio dal mercato unico digitale. Non vogliamo un'Europa digitale a due velocità. Dobbiamo lavorare insieme per fare dell'Ue un leader del mondo digitale”.

- *La situazione varia da uno Stato membro all'altro* – Nel complesso l'Ue ha compiuto progressi e migliorato la sua prestazione digitale di 3 punti percentuali rispetto al 2016, ma i progressi potrebbero essere più rapidi. Inoltre, la situazione varia da uno Stato membro all'altro (il divario digitale tra il primo e l'ultimo classificato è 37 punti percentuali, rispetto a 36 p.p. nel 2014). Danimarca, Finlandia, Svezia e Paesi Bassi rimangono in testa alla classifica del DESI di quest'anno, seguiti da Lussemburgo, Belgio, Regno Unito, Irlanda, Estonia e Austria. I 3 Paesi più digitalizzati dell'Ue sono anche in testa alla classifica mondiale, superando la Corea del Sud, il Giappone e gli Stati Uniti. La Slovacchia e la Slovenia sono i Paesi dell'Ue che hanno registrato i maggiori progressi. Nonostante alcuni miglioramenti, vari Stati membri, tra cui Polonia, Croazia, Italia, Grecia, Bulgaria e Romania, sono ancora in ritardo in termini di sviluppo digitale rispetto alla media dell'Unione.

- *La connettività è migliorata ma è ancora insufficiente* – E ancora insufficiente per far fronte al fabbisogno futuro, e per affrontare le crescenti esigenze di rapidità, qualità e affidabilità dei collegamenti. Il 76% delle famiglie europee ha accesso alla banda larga ad alta velocità (almeno 30 Mbit/s) e in alcuni Stati membri una percentuale significativa di tali famiglie ha già accesso a reti che offrono una velocità di 100 Mbit/s o più. Oltre il 25% delle famiglie ha sottoscritto un abbonamento alla banda larga veloce. Gli abbonamenti ai dati mobili sono in aumento, passando da 58 abbonati ogni 100 abitanti nel 2013 a 84 nel 2016. I servizi mobili 4G coprono l'84% della popolazione dell'Ue. Il traffico Internet cresce del 20% l'anno, e di oltre il 40% l'anno sulle reti mobili. Il Parlamento europeo e il Consiglio stanno attualmente discutendo le proposte della Commissione relative alla revisione delle norme UE in materia di telecomunicazioni e all'incentivazione degli investimenti nelle reti ad altissima capacità per soddisfare il crescente fabbisogno di connettività dei cittadini europei, parallelamente agli obiettivi strategici della società del gigabit all'orizzonte 2025. Gli Stati membri dovrebbero inoltre intensificare gli sforzi per raggiungere gli obiettivi in termini di assegnazione dello spettro armonizzato, che ora comprende la banda a 700 MHz, in modo che la prossima generazione di reti di comunicazione (5G) possa essere ampiamente utilizzata a partire dal 2020. Il coordinamento dello spettro radio nell'Ue è essenziale per assicurare la copertura senza fili e nuovi servizi transfrontalieri. I comuni di tutta Europa avranno presto la possibilità di richiedere un finanziamento per installare il Wi-Fi gratuito nei loro spazi pubblici nell'ambito dell'iniziativa Wi-Fi4EU della Commissione.

- *Esperti digitali e divari di competenze* – L'Ue può contare su un numero maggiore di esperti digitali rispetto al passato, ma permangono divari di competenze. La Coalizione per le competenze e le occupazioni digitali, avviata nel dicembre 2016 nel quadro della Nuova agenda per le competenze per l'Europa sta lavorando assieme agli Stati membri, l'industria e i partner sociali per sviluppare un ampio bacino di talenti digitali e garantire che i singoli individui e la forza lavoro in Europa possiedano adeguate competenze digitali. I cittadini europei vantano sempre maggiori competenze digitali. - Il 79% dei cittadini europei si connette a Internet almeno una volta alla settimana, con un aumento di 3 punti percentuali rispetto al 2016; il 78% degli utenti della rete utilizza Internet per giocare o per scaricare musica, film, foto o giochi; il 70% degli internauti europei legge giornali online (64% nel 2013); il 63% utilizza le reti sociali (57% nel 2013); il 66% fa acquisti online (61% nel 2013); il 59% utilizza i servizi bancari online (56% nel 2013); il 39% utilizza Internet per fare telefonate

(33% nel 2013).

- *Protezione dei dati* – Le nuove norme dell’Ue entreranno in vigore nel maggio 2018, e saranno accompagnate da nuove norme sulla tutela della privacy nel settore delle comunicazioni elettroniche.

- *Contenuti su Internet* – La Commissione si sta adoperando per aumentare i contenuti disponibili su Internet a livello transfrontaliero. Già all’inizio del 2018 i cittadini europei potranno utilizzare i loro abbonamenti online a film, musica, videogiochi e e-book quando viaggeranno nell’Ue. La Commissione ha inoltre proposto di agevolare per le emittenti la messa a disposizione online di programmi in altri Stati membri dell’Ue. Le imprese sono più digitali e il commercio elettronico progredisce se pur lentamente.

Nel complesso le imprese europee utilizzano in misura sempre maggiore le tecnologie digitali, come i software professionali per la condivisione elettronica di informazioni (dal 26% nel 2013 al 36% nel 2015) o per l’invio di fatture elettroniche (dal 10% nel 2013 al 18% nel 2016). Anche il commercio elettronico da parte delle PMI è aumentato lievemente (dal 14% delle PMI nel 2013 al 17% nel 2016). Tuttavia, meno della metà di tali imprese vende in un altro Stato membro dell’Ue. Nel 2016 la Commissione ha proposto nuove regole per promuovere il commercio elettronico, contrastando la pratica del blocco geografico, rendendo la consegna transfrontaliera dei pacchi meno costosa e più efficiente, e promuovendo la fiducia dei consumatori grazie a una migliore protezione e applicazione delle norme. Ha proposto altresì di semplificare l’imposta sul valore aggiunto per le imprese che operano nel settore del commercio elettronico nell’Ue. Queste iniziative, una volta adottate dal Parlamento europeo e dagli Stati membri, agevoleranno per privati e imprese le vendite e gli acquisti oltre frontiera.

- *Gli europei utilizzano maggiormente i servizi pubblici online* – Il 34% degli utenti di Internet trasmette moduli compilati online alla pubblica amministrazione, invece di consegnarli a mano su carta (in aumento rispetto al 27% del 2013). Online sono disponibili un numero crescente di servizi sempre più sofisticati, ad esempio servizi che consentono ai cittadini di utilizzare internet per notificare alle autorità un cambiamento di residenza, una nascita o altri avvenimenti importanti. Nell’ambito del Piano d’azione per l’eGovernment, la Commissione intende istituire uno sportello digitale unico che garantisca un agevole accesso online a informazioni sul mercato unico e avviare un’iniziativa per digitalizzare ulteriormente la governance e il diritto societario nonché aggiornare il quadro europeo di interoperabilità.

Sulla base del DESI (2017), la Commissione europea ha poi elaborato la sua Revisione intermedia 2017 dell’attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Ma in cosa consiste questa strategia?

**La strategia UE per il mercato unico digitale e la sua revisione (2017)** – Nel maggio 2015, la Commissione europea ha elaborato una strategia per il Mercato unico digitale [COM (2015) 192] che prevede di realizzare profonde riforme tramite 16 azioni chiave, basate su tre pilastri:

1. *Migliorare l’accesso dei consumatori e delle imprese ai beni e servizi digitali in tutta Europa*, tramite: Proposte legislative su norme contrattuali transfrontaliere semplici ed efficaci a favore di consumatore e imprese (2015); Revisione del Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (2016); Misure sulla consegna dei pacchi (2016); Analisi a tutto campo in preparazione di proposte legislative sul problema dei geoblocchi ingiustificati (2015); Indagine sulla concorrenza nel settore del commercio elettronico, vertente sulla cessione online di merci e sulla prestazione di servizi (2015); Proposte legislative per riformare il regime del diritto d’autore (2015); Revisione della direttiva sulla trasmissione via satellite e via cavo (2015-2016); Proposte legislative per ridurre l’onere amministrativo gravante sulle imprese a causa dei diversi regimi dell’IVA (2016)

2. *Creare un contesto favorevole e parità di condizioni affinché le reti digitali e i servizi innovativi possano svilupparsi*, tramite: Proposte legislative per riformare le vigenti norme sulle telecomunicazioni (2016); Revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi (2016); Analisi globale del ruolo delle piattaforme nel mercato, compresi contenuti illeciti su internet (2015); Revisione della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (2016); Istituzione di un partenariato pubblico-privato contrattuale sulla cibersicurezza (2016)

3. *Massimizzare il potenziale di crescita dell’economia digitale*, tramite: Iniziative in tema di proprietà dei dati, libero afflusso dei dati (ad es. tra prestatori di cloud computing) e nuvola informatica europea (2016); Adozione di un Piano per le norme prioritarie nel settore delle TIC e ampliamento del Quadro europeo di interoperabilità per i servizi pubblici (2015); Nuovo Piano di azione per l’e-Government, comprensivo di un’iniziativa sul principio di “una tantum” e di un’iniziativa finalizzata all’interconnessione dei registri delle imprese (2016).

La strategia del 2015 ha indicato il percorso che l’Ue deve seguire per creare un ambiente digitale adeguato, in cui viene garantito un elevato livello di rispetto della vita privata e di protezione dei dati personali e dei diritti dei consumatori, in cui le imprese possono innovare e competere, e in cui la sicurezza informatica rafforza la trama che unisce le nostre società.

Con la sua Revisione intermedia del 2017<sup>1</sup>, la Commissione europea ha offerto una panoramica dello stato di avanzamento della strategia adottata nel maggio 2015.

La revisione si conclude con un “Appello a rimanere concentrati sui grandi temi che richiedono una risposta comune; e

sui notevoli investimenti, in infrastrutture e competenze, che possono creare le condizioni che consentiranno agli Stati membri, alle imprese e ai cittadini di innovare e cogliere i frutti della digitalizzazione”. Il coordinamento transfrontaliero in materia di spettro radio è una componente essenziale per un Internet per tutti. Senza di esso, le reti 5G e i nuovi servizi che esse rendono possibili (le automobili connesse, l’assistenza sanitaria a distanza, le città intelligenti e lo streaming video quando ci si sposta) non potranno funzionare in modo efficace. Per dotare l’Ue di reti di telecomunicazioni di alta qualità e veloci è essenziale che gli Stati membri continuino ad avere un approccio coordinato alla politica in materia di spettro radio.

I settori principali in cui occorrono ulteriori interventi risultano essere l’economia dei dati, la sicurezza informatica, e le piattaforme online.

## 16. LA DIGITALIZZAZIONE DEL LAVORO. INDUSTRIA 4.0 - 5 gennaio 2019 in Europa in movimento

*Partendo da un Seminario internazionale “La digitalizzazione del lavoro - Industria 4.0” organizzato dall’European Trade Union Institute (Etui) a Madrid il 27-29 novembre 2018 - mi concentro, in particolare, sul lavoro 4.0 e le sfide che questo lancia anche a Stati e organizzazioni internazionali (UE, OIL, OCSE ecc.) oltre che alle parti sociali (sindacati, imprese, e società civile).*

**Su cosa mi soffermerò** - Internet, la grande disponibilità di dati, e la connessione tra computer e sensori, digitalizzazione e industria (impresa) 4.0 hanno dato inizio a una grande trasformazione epocale. Siamo in una fase di transizione e di inesorabile trasformazione: il mondo sta cambiando con straordinaria velocità. Cambiano la società e il lavoro, l’ambiente, le relazioni, il welfare, le città, i consumi e i processi produttivi, le migrazioni, vecchi mestieri scompariranno, nuovi mestieri si creeranno. Come proteggere i lavoratori dai rischi insiti nella digitalizzazione del mercato del lavoro? Dove e quando lavoreremo? Quali responsabilità avremo? Con quale controllo e libertà? Quali saranno i rapporti con l’automazione, e le persone? È importante che, nell’adozione di nuove tecnologie, il profitto non venga prima della necessità di condizioni di lavoro sicure e dignitose. Il sindacato saprà essere protagonista affinché le opportunità rese possibili dalla tecnologia vadano a vantaggio del lavoro - e della società - favorendo innovazioni sostenibili e socialmente utili?

Sulle pagine di Europa in movimento, mi sono già soffermata sulla problematica “Ue - digitalizzazione e strategia industriale europea”. Oggi – partendo da un Seminario internazionale “La digitalizzazione del lavoro - Industria 4.0” organizzato dall’European Trade Union Institute (Etui) Centro indipendente di ricerca e formazione della Confederazione europea dei sindacati (EtuC/Ces) tenutosi a Madrid il 27-29 novembre 2018 - mi concentrerò, in particolare, sul lavoro 4.0 e le sfide che questo lancia anche a Stati e organizzazioni internazionali (UE, OIL, OCSE ecc.) oltre che alle parti sociali (sindacati, imprese e società civile).

Intanto, sarà forse utile sottolineare due certezze. Non tutti gli Stati membri dell’Unione europea rispettano - in modo adeguato - i diritti di informazione consultazione dei lavoratori (e in certi casi di negoziazione) sanciti da direttive UE già in vigore. E la realtà è tale da richiedere negoziazione - e anche legislazione (europea e internazionale) - preventiva, cioè, capace di anticipare cambiamenti oramai inesorabili da saper governare.

**Premessa** - In Italia, sul Piano “Industria 4.0” noto anche come Piano Calenda, Cgil-Cisl-Uil hanno espresso un Parere comune in cui si sottolinea l’importanza di una efficace politica di investimenti che assicuri un salto di qualità al nostro modello di specializzazione, quale unica possibilità per assicurare un futuro manifatturiero al Paese, e la sua tenuta economica e sociale. Ritendo che industria 4.0 è una sfida senza alternative, e un’opportunità per il paese, Cgil-Cisl-Uil chiedono una governance efficace, poco burocratica e meno centralista, collegata ai sistemi territoriali (anche valorizzando e estendendo gli Osservatori sulle imprese innovative già definiti in alcune regioni). Auspicano un Progetto che riduca le polarizzazioni (in partire quella tra Nord e Sud) con azioni che coinvolgano le p.m.i., i servizi, la pubblica amministrazione; un Progetto che, oltre che gli aspetti tecnologici, metta al suo centro il Lavoro 4.0, i temi della formazione e delle competenze, e quello degli orari (gestione, diversa redistribuzione, nuove possibilità di riduzione) anche per fronteggiare i rischi di disoccupazione tecnologica. Evidenziano il tema di nuove forme di partecipazione delle persone, che lavorano in questi processi e nella prestazione lavorativa, valorizzando in primo luogo la contrattazione collettiva. Ed hanno identificato, in altri Paesi Ue, progetti molto significativi indicati come modelli virtuosi. Da parte sua, la CGIL ha promosso il Progetto Lavoro 4.0 (“un percorso aperto e partecipato di studio, confronto, approfondimento e analisi per l’elaborazione di proposte strategiche per la politica industriale nel mondo che cambia” il cui “obiettivo più alto, ambizioso e concreto, è quello di esercitare il principale compito del sindacato, ovvero la contrattazione, spostandone il baricentro dalla fase finale dei processi a quella iniziale o di anticipo”) e si è tra l’altro dotata di una Consulta industriale, e di una Piattaforma collaborativa on line (Idea diffusa). E sta ora lavorando a una ricerca che sarà presentata al prossimo Congresso CGIL (gennaio 2019) come “Manuale per la contrattazione 4.0”. Ad oggi, sono già state raccolti circa 90 casi (di cui 31 di carattere aziendale e 7 di carattere territoriale) in cui si applicano le tecnologie 4.0, in cui il sindacato e i lavoratori sono stati coinvolti attraverso forme di contrattazione d’anticipo, sulle scelte d’introduzione di tecnologie e piani di investimento, o almeno sull’impatto in termini di organizzazione del lavoro.

Ma passiamo al seminario di Madrid.

**C’è una difficoltà di definizione** - Attualmente e per il prossimo futuro - dopo la prima rivoluzione industriale basata sull’utilizzo di macchine azionate da energia meccanica, e l’introduzione di energia a vapore, la seconda basata sull’introduzione di elettricità, prodotti chimici e petrolio, e caratterizzata da produzione di massa e catena di montaggio e la terza basata sull’utilizzo di elettronica, quantistica, informatica e IT per automatizzare ulteriormente la produzione, e caratterizzata da robot industriali e computer - siamo oramai dinanzi alla cosiddetta quarta rivoluzione industriale basata sull’utilizzo di macchine intelligenti interconnesse e collegate ad internet, produzione additiva, rimiscelamento delle frontiere tra industria e servizi, frammentazione della catena di valore, messa in rete della produzione decentralizzata, robot autonomi che possono imparare (intelligenza artificiale), *block chain* (che ha un grande valore sia nella straordinaria

esperienza Bitcoin sia come piattaforma per la gestione di transazioni e scambi di informazioni e dati anche in settori completamente diversi e lontani da *finance e payment*), caratterizzata da Internet delle cose/ e oggetti comunicanti, connessione in tempo reale tra sistemi fisici e digitali, Big data, adattamenti real-time, ecc. È la cosiddetta “Industria 4.0” (che alcuni preferiscono chiamare “Impresa 4.0”): progetto (nato in Germania con l’obiettivo di mantenere la *leadership* nel settore manifatturiero) di Politica industriale intesa quale paradigma per il futuro dell’industria e delle produzioni. Per i paesi avanzati, può rappresentare una risposta alla globalizzazione anche con operazioni di *reshoring*. Da parte sua, il termine digitalizzazione ricopre più aspetti delle nuove tecnologie. I loro processi coinvolgono uffici, fabbriche, magazzini, posti di lavoro informali (in molti paesi, i settori più influenzati dalla digitalizzazione hanno un alto tasso di lavoratori informali) ecc. Ciò detto, siamo ben lontani da una sola possibile definizione, dell’una (industria 4.0) e dell’altra (digitalizzazione).

Questo è emerso, oltre che al seminario madrileno, anche dai risultati di un recente Sondaggio della Confederazione europea dei sindacati (CES) - Rapporto per la CES - Eckhard Voss/Hannah Riede, *Digitalizzazione e partecipazione dei lavoratori: l’opinione di sindacati, organismi di rappresentanza aziendali e lavoratori delle piattaforme digitali europee*, settembre 2018 – che sarà qui più volte rievocato. Per esempio, la parola digitalizzazione, per i danesi indica “nuove tecnologie e cambiamenti tecnologici”, ma per la maggioranza degli intervistati in Germania, Austria, Svezia, Finlandia, Belgio e Polonia indica uno slogan di moda, e un fattore di cambiamento e ristrutturazioni radicali.

**Opportunità e rischi** - Dal sondaggio CES precedentemente citato, e da un recente Rapporto dell’OCSE (*Computers and the future of skill demand* by Stuart W. Elliott 2017) intersettoriale e basato su studi di casi e rapporti di ricerca per presentare prove di rischi emergenti, emergono, sia maggiori opportunità (creazione di nuovi posti di lavoro, riduzione dell’orario di lavoro, nuove forme di collaborazione, migliori ergonomie, fabbriche smart/intelligenti, nuove opportunità per le donne, nuovi tipi di lavoro), sia maggiori rischi (distruzione di posti di lavoro, estensione dell’orario di lavoro, indebolimento della rappresentanza dei lavoratori, maggiore competizione, più disuguaglianze, erosione della base fiscale, connettività costante, perdita di autonomia, stress, meno comunicazione faccia a faccia, ecc.; e ancora, lavoro in situazioni con senza, o carente, protezione sociale; orari di lavoro a-sociali, ad esempio, lavoro serale e notturno; lavoro da solo, o in relativo isolamento o in luoghi remoti; lavoro in spazi privati, e case private; lavoro on line in casa; donne esposte a rischi di violenza domestica e doppio onere; lavoro in zone di conflitto; lavoro con persone in difficoltà; lavoro con oggetti di valore; stress e ansia che inevitabilmente emergono quando le persone temono la mancanza di accesso ai bisogni di base, incluso un reddito; nuovi dispositivi di analisi delle persone, e di monitoraggio delle prestazioni, e rischi significativi per la sicurezza e la salute, oltre che maggiore facilità di decisioni, sia in ufficio che in fabbriche, su chi assumere e licenziare; maggiori difficoltà per la transizione dall’economia informale all’economia formale). Il lavoro informale comporta negazione dei diritti sul lavoro, assenza di protezione sociale e di dialogo sociale. Per l’Oil, le tecnologie non creano automaticamente condizioni che comportano rischi più elevati, violenza fisica e molestie. Ciò che va analizzato è quindi il modo in cui sono integrate, e i metodi di gestione. Tra i paesi, le differenze in materia di opportunità e rischi sono significative.

Quando si parla di monitoraggio delle prestazioni si pensa, in particolare, a *screenshot* (schermate-immagini), le tentazioni di big data, localizzazione GPS. Quando si parla di nuovi strumenti di gestione delle Risorse umane si pensa a piattaforme on line, gestione del reclutamento, supervisione, valutazione, orari di lavoro, ferie, viaggi, rimborsi spese. ecc. E i dispositivi? Basti qui pensare a dispositivi palmari mobili, macchine smart (ad esempio auto aziendali che generano automaticamente un *e-logbook*-diario di bordo), uso di telecamere, regole BYOD (*Bring your own device*) con lavoratori incoraggiati/obbligati a portare il proprio tablet o smartphone da utilizzare al lavoro (l’azienda vi scarica una app per transazioni di lavoro che include un posizionamento GPS, divieto di sms, possibilità di confiscare gli apparecchi per ispezione), ecc.

Tuttora, restano poche le informazioni sull’inclusione della digitalizzazione nei contratti collettivi. E non in tutti paesi sono previsti Gruppi di lavoro sulla digitalizzazione nei sindacati e nelle aziende.

**Nascono nuove aree di contrattazione** - Circa l’impatto della digitalizzazione sul mondo del lavoro, e i nuovi possibili campi di intervento da parte dei sindacati, a Madrid sono emerse, in particolare, queste problematiche:

- Flessibilità di orario, lavoro mobile, telelavoro, riorganizzazione degli orari e diritto alla disconnessione, ecc. per conciliare lavoro e famiglia, lavoro e vita privata
- Aumento di modalità non leali / e non trasparenti di controllo del comportamento e delle prestazioni dei lavoratori: macchine intelligenti che registrano tutti i movimenti e gesti dei lavoratori con foto, videocamere, ecc.
- Protezione dei dati del personale: questione in parte affrontata anche dall’Organizzazione internazionale del lavoro (v. Codice di buona condotta sulla protezione di Dati personali dei lavoratori, 1997) e dall’Unione europea (v. Regolamento generale sulla protezione dei dati personali GDPR-2018). Chi è il proprietario dei nostri dati? Come sono utilizzati?
- Impatto sull’occupazione (v. nuove modalità di gestione dell’innovazione tecnologica, automazione, nuove specializzazioni, informatizzazione, monitoraggio delle prestazioni e abuso di controlli, richiesta di strumenti di lavoro propri, tempi di trasporto non retribuiti, rapporto tra pause di lavoro e salario, potenziali di autonomia,



più autonomia, più polivalenza, lavori in team, solitudine sul lavoro, nuovi modelli partecipativi, nuove possibili modalità di assunzione ecc.)

- Contenuto del lavoro (più contenuto cognitivo)
- Adeguamento delle competenze: necessità di più formazione e Life long learnin, pari opportunità, home office, dipendenti più anziani, stress professionale
- Salute e sicurezza sul posto di lavoro
- Divari di genere e geografici
- Dualismo tra chi adotta le nuove tecnologie e chi non lo fa
- *Last but not least*, opportunità di Accordi collettivi, sulla base di Linee guida definite nel quadro della contrattazione nazionale, e meglio sarebbe transazionale
- Opportunità di contrattazione aziendale
- Opportunità di leggi, europee e internazionali

Quali sono le tematiche e problematiche da affrontare con maggiore urgenza nella contrattazione e contrattazione collettiva?

Per un lavoro digitale equo – ha sintetizzato la relatrice Aline Hoffmann nella sua relazione “Affrontare la digitalizzazione: il ruolo della partecipazione dei lavoratori nell’introduzione di nuove tecnologie” - vanno affrontate queste questioni: più formazione, pari opportunità, home office, problemi dei dipendenti più anziani, stress professionale; orario di lavoro (diritto di disconnettersi, lavoro mobile, telelavoro mobile, monitoraggio del comportamento); protezione dei dati; potenzialità di autonomia; sicurezza del lavoro; partecipazione del personale; aumento salariale; internazionalizzazione; trasparenza; dividendo della digitalizzazione; minore controllo.

Nella sua relazione “Il Piano Impresa 4.0 e il laboratorio Cisl”, Cosmo Colonna si è tra l’altro soffermato sui risultati (contenuto cognitivo, polivalenza, autonomia, lavoro in team, ambiente fisico di lavoro, gestione dello spazio e tempo del lavoro) di uno studio di 22 casi di tecnologie dal Piano Calenda adottate. C’è correlazione tra innovazione tecnologica e innovazione organizzativa. Competenze e ruoli evolvono. Serviranno meno fatica fisica e più controllo, regolazione e soluzione di problemi complessi; e forme di coordinamento orizzontale, e di cooperazione lungo il processo, fornendo a tutti i ruoli molte informazioni di facile accesso. Le forme di coordinamento gerarchico tradizionale (almeno ai livelli più bassi) saranno messe fuori mercato. Vi è impatto anche su questioni ambientali ed energetiche. Nascono nuove (possibili) aree di contrattazione.

A livello internazionale, per un recente studio Ambrosetti, quali principali risposte al tema emergono: investimenti in innovazione e industria 4.0 ad esempio in Usa Italia e Germania; istruzione e *Life-long learning* (v. *Rapport Artificial intelligence, automation, and the economy*, Casa Bianca USA); introduzione del salario minimo ad esempio in paesi Ue; reddito universale in stadio sperimentale ad esempio in Canada Finlandia e Paesi Bassi; tassazione della robotica (v. B. Gates, M. Delvaux).

Da parte sua, Ignazio Doreste (consulente della Confederazione europea dei sindacati) ha richiamato l’attenzione, in particolare, sulle priorità CES per la digitalizzazione definite in una Risoluzione CES del 2016 oggi in corso di revisione, che, in sintesi, rivendica quanto segue: dare forma a una transizione inclusiva, verso un lavoro digitale, di qualità ed equo; evitare una digitalizzazione che induca ulteriori divisioni nella società; *up-skill* i lavoratori (ivi incluso gli autonomi) con un aggiornamento dei programmi di formazione per l’era digitale, iniziale e continua; Direttiva UE sulla *privacy* al lavoro; incorporare la prospettiva di genere nelle iniziative digitali; accompagnare la distribuzione delle tecnologie digitali con un insieme di standard che contribuiranno alla sostenibilità (sociale economica e ambientale) delle catene di valore ICT; assicurare che l’azione UE nel campo della digitalizzazione sia in linea con gli obiettivi delle politiche climatiche, di energia e ambiente; proporre un quadro UE sul “*crowd working*” per evitare di indebolire o aggirare salari minimi, regolamentazione dell’orario di lavoro, la sicurezza sociale, regimi pensionistici, tassazione ecc.; rafforzare informazione consultazione e rappresentanza a livello di *board-level* per meglio anticipare e gestire il cambiamento, in particolare, la transizione inclusiva verso un lavoro digitale di qualità ed equo; sindacati che usino ogni organo di rappresentanza per dar forma a una digitalizzazione equa, per servizi, e per organizzare lavoratori autonomi; sindacati che assicurino che i rappresentanti dei lavoratori analizzino regolarmente l’introduzione di nuove tecnologie, in esternalizzazioni interne ed esterne, e usino la contrattazione collettiva per implementare nuovi diritti collegati alla digitalizzazione quali ad esempio il diritto di disconnessione.

Intanto, nel sondaggio CES, solo percentuali esigue hanno riferito di Accordi collettivi, inerenti alla digitalizzazione, siglati a livello aziendale. Ci sono accordi, per lo più su telelavoro e *mobile working*, basato su nuove tecnologie; o accordi di settore, per lo più sulla protezione dei dati personali, sull’equilibrio tra lavoro e vita privata, sull’orario di lavoro, su salute e sicurezza, sullo stress e su rischi psicosociali legati al basato sulle TIC e uso di dispositivi e strumenti digitali.

**Il diritto di informazione consultazione (partecipazione) e negoziazione... e le sue fonti giuridiche** - Lo sconvolgimento del lavoro e della sua organizzazione mettono in discussione interi capisaldi della regolazione contrattuale. Quali procedure di coinvolgimento dei lavoratori? Co-gestione? Contrattazione congiunta o condivisa? Quale salario? Ai livelli locale, nazionale ed europeo - ha ricordato Aline Hoffmann - i rappresentanti dei lavoratori hanno il diritto di essere informati e

consultati, e in determinate circostanze di negoziare, sull'impatto dell'introduzione di nuove tecnologie, in particolare, allorché la nuova tecnologia sia potenzialmente dirompente; possa essere utilizzata per monitorare le prestazioni e il comportamento dei dipendenti, e laddove vi siano conseguenze per la salute e sicurezza (da non trascurare i rischi psicosociali). Hanno diritto di essere informati e consultati in tempo utile, e al livello di direzione più appropriato, con ogni informazione necessaria per una partecipazione significativa. Le fonti "giuridiche" di questo diritto sono riscontrabili:

- nella legislazione CAE (Comitati aziendali europei) e SE (Società europea). La Direttiva CAE precisa: "l'informazione e la consultazione del Comitato aziendale europeo riguardano in particolare (...) modifiche sostanziali in merito all'organizzazione, l'introduzione di nuovi metodi di lavoro o di nuovi processi produttivi (...)". La Direttiva SE Parte 2, b precisa: "La riunione riguarderà in particolare (...) l'introduzione di nuovi metodi di lavoro o di nuovi processi produttivi"
- negli Accordi dei CAE, CAE-SE Di questi il 74% contiene riferimenti a modifiche dei processi di lavoro, il 18% contiene riferimenti a introduzione di nuove tecnologie, il 7% contiene riferimenti a investimenti e attività in R&S, il 2% contiene riferimenti alla protezione dati
- nella normativa nazionale per l'informazione e consultazione

Questi diritti, ad oggi, non sono messi in pratica ovunque. E, in termini di informazione consultazione e rappresentanza dei lavoratori - dal sondaggio CES succitato - emergono divari nord-sud e ovest-est. Circa il 65% degli intervistati ha dichiarato che il cambiamento digitale è diventato un tema di informazione consultazione a diversi livelli (intersettoriale, settoriale e aziendale).

Nei Paesi dell'Est lo ha dichiarato meno della metà degli intervistati. Notevoli discrepanze si registrano anche nell'esistenza di Gruppi di lavoro che coinvolgono rappresentanti sindacali e aziendali dei lavoratori. Questi gruppi sono più numerosi in Europa occidentale, seguita a poca distanza dai Paesi nordici e dall'Europa meridionale, ma diminuisce sensibilmente nell'Europa dell'Est.

E il giudizio sulle politiche pubbliche per far fronte agli effetti della digitalizzazione (programmi governativi, agende digitali, iniziative per istruzione e formazione ecc.) cambiano da un Paese all'altro. In Spagna e Svezia, i cambiamenti politici hanno indebolito la partecipazione sindacale alla loro definizione. Complessivamente, questa partecipazione è debole.

**Alcune buone pratiche** - Nel quadro del sondaggio CES, precedentemente citato, i rappresentanti sindacali di numerosi paesi hanno presentato come buone pratiche diverse attività di scambio d'informazione, di organizzazione di seminari, di creazione di piattaforme di risorse on line (v. Idea diffusa in CGIL), di organizzazione di riunioni di esperti per sviluppare il proprio saper-fare. Un altro esempio è DRESOC ("Digitalizzazione, ristrutturazioni, quale dialogo sociale?") progetto internazionale - messo in evidenza dall'organizzazione spagnola CC.OO - nei settori costruzione, turismo, banca e finanza, servizi postali. Questo progetto coinvolge 8 paesi (Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Svezia).

Dopo l'implementazione di tecnologie digitali, rispetto ai cambiamenti nell'organizzazione e processi di lavoro, e nella politica aziendale, altri temi importanti (quali orario di lavoro, telelavoro e *mobile working*, diritto di disconnettersi, cambiamenti nei profili professionali e nelle competenze richieste ecc.) sono stati meno affrontati mediante informazione e consultazione.

In media, solo il 14% delle risposte ha dichiarato di essere al corrente di una Convenzione collettiva a livello settoriale o aziendale collegabile alla digitalizzazione: il che contrasta con i bisogni, identificati, di anticipare e gestire il cambiamento digitale. E la situazione è ancora peggiore nei Paesi dell'est (debole coinvolgimento dei sindacati e poca negoziazione collettiva).

Seguendo i risultati del sondaggio CES, la maggior parte degli Accordi collettivi è stata conclusa da grandi imprese, molto meno Accordi sono stati conclusi a livello settoriale, concentrandosi molto sui settori più interessati dalle nuove tecnologie digitali (finanza, poste, telecomunicazioni e logistica, servizi di salute, imprese di alta tecnologia e il settore automobilistico). Non è stata segnalata nessuna Convenzione collettiva interprofessionale. Gli Accordi collettivi appaiono limitati per portata e contenuti. E solo un numero ristretto di tematiche è stato sinora affrontato in tutte le regioni europee. Qui di seguito alcuni esempi di Accordi e temi comuni:

- il diritto di disconnessione: in Francia è stato negoziato nel settore poste telecomunicazioni. Nell'ambito di AXA è stato stabilito in Belgio, Italia, Francia e Spagna;
- il lavoro agile (*smartworking* incluso telelavoro e lavoro mobile basato sulle TIC): in merito, in Italia, ci sono diversi accordi tra aziende e sindacati;
- telelavoro e lavoro mobile: Accordi sono stati negoziati in Spagna, Austria, nei Paesi nordici e in Germania nel settore assicurativo, riflettendo anche l'Accordo Congiunto delle Parti Sociali Europee nel Settore Finanziario
- ogni tempo di lavoro deve essere documentato e remunerato: in Germania il principio è in diversi Accordi locali (tra Direzione e Comitati aziendali sul lavoro mobile) di imprese manifatturiere quali Daimler, Bosch o ABB. Rafforzato anche il diritto dei lavoratori di lavorare a casa.

- la protezione dati è stata attivata in più Paesi (Germania Austria Francia Paesi nordici e Italia) nei settori ospedali e salute
- riconversione: esistono Accordi settoriali sulla riconversione degli impiegati seguito automatizzazione, in Spagna e in Germania
- luce nelle *toilettes* per meno di 2 minuti - connessa a un sistema che contabilizza i secondi esclusi dall'orario di lavoro (e non pagati) - è stata constatata in Bulgaria

#### 17. L'UNIONE EUROPEA E LA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI – Estratti da miei articoli in *Giornale dei comuni e Europa in movimento* (2016-2019)

La COP 25 ha rinviato le questioni più grosse alla COP 26 del 2020. Ma da cosa è stata preceduta?  
 Qui di seguito solo alcuni brevi stralci da me estratti da miei articoli "climatici"<sup>iii</sup> - pubblicati su il *Giornale dei comuni e Europa in movimento* dal 2016 al 2019, a partire dall'Accordo di Parigi (2015). Per un ulteriore approfondimento, rinvio ai miei volumi del 2010 e 2014.  
 Invece, per quanto successo dopo la COP 24, rinvio all'Introduzione di questo volume, e alle sue Parti dedicate alle priorità della nuova Commissione europea a guida von der Leyen.  
 Per chiarimenti sull'ETS- il Sistema di scambio di quote di emissione dell'UE rinvio alle NOTE.

**Aria più pulita?** - Negli ultimi trenta anni, grazie a 8 Protocolli, il campo di applicazione della Convenzione LRTAP è stato esteso per integrare norme di emissione più rigorose per gli inquinanti atmosferici. L'Ottavo è stato il Protocollo di Göteborg del 1999 relativo alla riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici a livello mondiale, approvato dall'Unione europea nel giugno 2003.

Nel 2012 – dopo lunghi negoziati avviati nel 2007 – è stato raggiunto un accordo sulla modifica del Protocollo di Göteborg. Ad eccezione della revisione dell'allegato I, per tutte le altre disposizioni modificate è stata necessaria l'accettazione preliminare delle Parti. Il 20 dicembre 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di Decisione del Consiglio per accettare la modifica quale parte del programma "Aria pulita per l'Europa".

Il 17 luglio 2017, il Consiglio ha adottato una Decisione (che entra immediatamente in vigore) relativa all'accettazione, a nome dell'Unione europea, di una modifica del Protocollo di Göteborg. Con il Protocollo di Göteborg riveduto diminuiranno le emissioni di inquinanti atmosferici, migliorando l'aria che respiriamo ogni giorno. "L'Ue – ha sottolineato Siim Kuisler, Ministro dell'ambiente della Repubblica di Estonia – è sulla buona strada grazie alla nostra nuova e ambiziosa direttiva relativa ai limiti nazionali di emissione. Oggi sono lieto del fatto che ribadiamo i nostri impegni internazionali".

**Energia e clima sono strettamente correlati** – Nel 2017, oltre 2/3 delle emissioni di gas a effetto serra provengono da fonti energetiche. Per mantenere l'aumento delle temperature ben al di sotto dei 2° C è quindi necessario che tutti compiano progressi nella transizione energetica mondiale.

La diplomazia climatica UE si concentra sull'attuazione dell'Accordo di Parigi (adottato dalla Cop 21) e sulla lotta ai cambiamenti climatici (sicurezza climatica). Invece, la diplomazia energetica UE si concentra sulla sicurezza e la diversificazione energetica. Il discorso diventa poi più articolato, con gli Orientamenti politici della Commissione von der Leyen.

**Come si è arrivati all'Accordo di Parigi (COP 21)** - La lotta al cambiamento climatico ha assunto importanza a partire dagli anni '70, parallelamente al crescente consenso all'interno della comunità scientifica sulla correlazione tra l'aumento delle emissioni di gas serra e il surriscaldamento del pianeta.

Una sua prima tappa fondamentale resta l'adozione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nation Framework Convention on Climate Change-UNFCCC) che, per la prima volta, prevede misure di riduzione delle emissioni, in particolare per i paesi industrializzati (principali responsabili delle emissioni) firmata a New York il 9 maggio 1992. Queste misure sono poi diventate obbligatorie grazie al Protocollo di Kyoto, con obblighi da cui Cina, India, Brasile, e altre potenze emergenti e in via di sviluppo, furono allora esclusi sulla base del principio dell'impegno differenziato secondo le diverse condizioni socio-economiche e di sviluppo. Il Protocollo di Kyoto non è mai stato ratificato dagli USA (l'alibi cui il Presidente Bush si è aggrappato è stata l'assenza di target vincolanti per i Paesi in via di sviluppo, ed emergenti).

L'Organo istituito per definire le regole di implementazione del Protocollo di Kyoto e per monitorarne l'applicazione è la cosiddetta Conferenza delle parti (COP) che si riunisce una volta l'anno.

Il Protocollo di Kyoto scadeva nel 2012. Da qui, poi, il successivo difficile negoziato sul suo futuro, in un mondo in

pieno cambiamento, e con nuove potenze economiche e nuovi Paesi, emergenti. Questo difficile negoziato si è poi concluso, il 12 dicembre 2015, nel quadro della COP 21, con l'adozione dell'importante Accordo di Parigi.

**L'Accordo di Parigi (COP 21)** – L'amministrazione Obama ha contribuito in maniera decisiva all'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico. Ed è riuscita (in parallelo) a impegnare la Cina a ridurre gradualmente le emissioni inquinanti. Invece il presidente Trump, dopo una campagna elettorale in cui ha sostenuto che il cambiamento climatico è “una bufala” e un’“invenzione della Cina per danneggiare gli USA” infine ha deciso di tirarne fuori il suo paese.

Con l'Accordo di Parigi, 195 Stati si sono accordati per mantenere l'aumento della temperatura terrestre “ben al di sotto dei 2 gradi rispetto ai livelli pre-industriali” con l'impegno di “portare avanti sforzi per limitare l'aumento di temperatura a 1,5 gradi”. I Paesi firmatari hanno anche deciso di mettere fine il prima possibile all'aumento delle emissioni di gas serra e arrivare nella seconda parte del secolo a una situazione in cui la produzione di nuovi gas climalteranti sarà abbastanza bassa da essere assorbita naturalmente dall'ambiente. Nel testo dell'Accordo si prevede anche che i Paesi più ricchi dovranno versare 100 miliardi di dollari ogni anno a quelli più poveri per sostenerli nello sviluppo di fonti energetiche a basso impatto ambientale; e che ogni cinque anni si farà il punto della situazione sui progressi fatti.

Per entrare in vigore, l'Accordo di Parigi (COP21) ha dovuto essere approvato almeno da 55 Paesi (dei 195 che hanno partecipato alla sua contrattazione) rappresentanti almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas a effetto serra.

Essendo un Accordo ‘misto’ (nel senso che alcuni elementi sono di responsabilità dei governi nazionali altri della Unione europea) ha dovuto essere ratificato, sia dalla UE che dai suoi Stati membri. Il Parlamento europeo lo ha ratificato, quasi all'unanimità (con 610 voti a favore, 31 contrari e 38 astenuti) dopo la ratifica di Cina e Stati Uniti del 3 settembre 2016, e dopo la ratifica dell'India che ha preceduto i deputati europei di pochi giorni.

La decisione UE è stata accolta con favore da Greenpeace – che la definisce “mossa positiva anche se giunta in ritardo rispetto ad altri Paesi come Cina e Usa – che chiedeva poi “più ambizioni”. Invece WWF ha denunciato il ritardo nella ratifica da parte dell'Italia, chiedendosi se effettivamente l'Italia voglia intraprendere la strada della decarbonizzazione.

**Trump-clima: ritorno al passato** - Negli Usa, D. Trump segna un ritorno a vecchie (oltre che pericolose) posizioni negazioniste della crisi climatica, e le sue cause?

Questo timore non mi sembra infondato. Basti pensare a quanto dimostrato dal bel libro *L'assalto della ragione* di Al Gore (premio Nobel della pace) in merito all'amministrazione Bush che – “ignorando le opinioni della comunità scientifica, e facendo affidamento sulle valutazioni delle grandi imprese inquinanti (tra i suoi principali sostenitori)” – ha rimosso la crisi climatica. Bush – scrive Al Gore – “è arrivato addirittura a censurare alcuni stralci di una relazione ufficiale dell'Epa sul riscaldamento globale, sostituendovi passaggi tratti dal documento della Exxon Mobil”. Nel 2007 – in un Iraq devastato dalla guerra civile in cui l'unico edificio pubblico protetto dalle truppe Usa era il Ministero del petrolio civile “Bush (pur essendo gli Stati Uniti ancora la potenza occupante) ha fatto redigere e approvare dal parlamento iracheno una legge che garantisce alla Exxon Mobil, alla Chevron, alla Bp e alla Shell, un accesso privilegiato agli enormi profitti attesi dallo sfruttamento dei vasti giacimenti petroliferi iracheni”.

C'è poco da sorprendersi – quindi – se una volta insediatisi, il Presidente americano Bush ha rifiutato di ratificare il Protocollo di Kyoto, benché gli scienziati fossero giunti alla conclusione pressoché unanime sul fatto che la crisi climatica avrebbe amplificato la potenza distruttiva degli uragani (cosa poi successa ad esempio con la potenza devastante del Katrina a New Orleans) e avrebbe provocato la messa in moto di un effetto serra incontrollato, incendi, uno scioglimento della tundra glaciale della Siberia e di ghiacciai in Groenlandia, ecc. ecc.

Successivamente, a differenza di Bush, il Presidente Obama si è molto impegnato sulle questioni climatiche. E, insieme agli Europei e anche grazie a un suo accordo con la Cina, ha reso possibile anche il varo dell'Accordo di Parigi alla COP 21: quello stesso accordo che Donald Trump, nella sua esaltazione di posizioni nazionaliste e unilaterali, sembra ora voler rimettere in questione.

Fin da subito il neo presidente Trump ha dimostrato di considerare la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico in coda alle sue priorità. Ha nominato al vertice dell'Agenzia per la protezione ambientale (Epa) Scott Pruitt, un negazionista climatico che, come procuratore generale per lo Stato dell'Oklahoma, si era distinto per gli attacchi contro la stessa Agenzia che ora dirige.

Il 16 marzo scorso – presentando la sua prima finanziaria – il Presidente Trump ha annunciato tagli pesantissimi per l'Epa (che dovrà fare i conti con una riduzione del 30% del suo budget). Appena due settimane dopo (il 28 marzo 2017) ha firmato l’“Energy Independence”, un ordine esecutivo, in favore delle inquinanti fonti fossili, che cancella buona parte delle iniziative adottate dall'amministrazione Obama sul cambiamento climatico, dando il via al processo legale che dovrebbe portare al ritiro e alla riformulazione del “*Clean Power Plan*”, voluto da Obama e diventato legge nell'agosto 2015.

In aprile, primo segnale, al di fuori dei confini Usa, dell'inversione a U sul clima intrapresa dal presidente Trump, il G7 dell'Energia (che il 9-10 aprile 2017 ha tenuto occupati i ministri competenti di Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Regno Unito, Usa e Commissione Ue) non ha potuto varare una Dichiarazione congiunta perché l'Amministrazione americana ha detto che stava svolgendo un processo di revisione delle politiche inerenti il cambiamento climatico e l'accordo di Parigi, e quindi si riservava sulla sua posizione. È quindi passato da Roma il primo atto internazionale della crociata di Donald Trump contro gli ambientalisti.

Ma, negli Stati Uniti, nell'era Trump 25 città riunite nel Sierra Club hanno già adottato un programma per arrivare a consumare solo energia rinnovabile. E non vi manca l'impegno ambientalista di chi lo ha sempre profuso...

**La COP 22 alla sua vigilia...** – I conflitti si moltiplicano o si arenano; le disuguaglianze sociali stanno crescendo e i diritti regrediscono. In questo contesto – scrivevo su “Il Giornale dei comuni” – la biodiversità è in crisi, e le conseguenze del cambiamento climatico (cicloni, uragani, inondazioni, incendi boschivi, siccità) sono forti e generano, tra l'altro, migranti climatici. Il buon senso richiederebbe zero fossili e 100% rinnovabili.

Se non si agirà in tempo ben presto, ai profughi in fuga da fame e conflitti, si aggiungeranno sempre di più profughi climatici costretti ad abbandonare le loro case, in fuga dagli effetti indotti dal riscaldamento globale. Tra i Paesi maggiormente colpiti dai cambiamenti climatici, ci sono le piccole isole del Pacifico, in balia dell'innalzamento del livello del mare ma anche (come nelle Filippine) in balia di eventi meteo estremi. Uno studio recente di sette noti studiosi (tra cui l'ex capo del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici dell'Onu -Ipcc, Robert Watson) sostiene che i target stabiliti alla Cop21 andrebbero raddoppiati, se non addirittura triplicati. Non a caso, quindi, per spingere nel senso giusto, Focsi, e altre sette organizzazioni cattoliche impegnate nella difesa dei diritti umani e dell'ambiente, hanno annunciato di ritirare i propri investimenti dai Fondi che sostengono le imprese di estrazione e commercio di combustibili fossili, per un loro reinvestimento in energie rinnovabili e pulite.

Visto che grazie al sì dell'Unione europea si soddisfavano entrambi i requisiti (ratifica da parte di un minimo di 55 Paesi rappresentativi di almeno il 55% delle emissioni) per la sua entrata in vigore a livello globale, nel 2016, si pensò che la COP 22 (a Marrakech) avrebbe potuto costituire un momento decisivo nella storia della *governance* climatica.

Inoltre, il 22 novembre, Trump, benché appoggiato dalla *lobby* dei petrolieri, ha dichiarato:

“esiste qualche collegamento tra il comportamento degli uomini e le condizioni ambientali (...) l'aria pulita è d'importanza vitale”.

Anche se permanevano dubbi sul taglio degli impegni finanziari assunti da Obama a sostegno dell'azione climatica nei Paesi in via di sviluppo, ci si illuse che la decisione della nuova Amministrazione Trump di abbandonare l'Accordo di Parigi non sarebbe stata confermata. Centinaie di imprese (tra cui Nike, Ikea, Starbucks, Virgin, Intel; Allianz, Ebay, Hilton, Oreal, Levis Strauss, Gap) avevano varato un Comunicato indirizzato a Trump che, riaffermata l'irreversibilità dell'Accordo di Parigi, precisava:

“Vogliamo che l'economia americana sia efficiente dal punto di vista energetico e alimentata da fonti low-carbon (...) Un fallimento in questo senso porrebbe la nostra economia a rischio, mentre azioni corrette oggi creeranno posti di lavoro accrescendo la competitività americana. Ci impegniamo a compiere la nostra parte”.

D'altra parte, a Marrakech, John Kerry lo ha precisato con forza:

“Non possiamo usare una mano per contrastare i cambiamenti climatici mentre con l'altra allungiamo grossi assegni all'industria fossile. Non ha senso, è un suicidio”.

**Si ribadisce che da Parigi non si ritorna indietro...** – Alla 22esima Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP 22) c'era da vedere come mantenere gli impegni presi a Parigi.

Nel 2015 si era deciso “il cosa”. Nel 2016 si doveva negoziare sul “come” dell'accordo.

I lavori si sono svolti in Africa, uno dei continenti più colpiti dai cambiamenti climatici. Sul tavolo c'erano temi importanti: la trasparenza nei criteri di valutazione degli NDC - Piani nazionali di taglio alle emissioni (i cui impegni volontari restano insufficienti per garantire gli obiettivi di contenimento dell'aumento delle temperature); la *road map* per lo stanziamento dei 100 miliardi di dollari da qui al 2020 per il *Climate Green Fund* (obiettivo ancora lontano); la messa in opera del Comitato incaricato di facilitare l'implementazione dell'accordo, ecc. Assente, invece, il dibattito sulla necessità di un carattere vincolante dell'Accordo, sostanziato dalla previsione di misure di controllo e di sanzione.

I movimenti sociali (marocchini, magrebini, africani e internazionali) – riuniti a Marrakech, nelle cui strade erano visibili enormi cartelli con la scritta “ACT” (Agire) nelle principali lingue del mondo – hanno riaffermato la loro determinazione a costruire e difendere la giustizia climatica, e in particolare, ad agire per mantenere il riscaldamento globale al di sotto di 1,5°C, secondo l'impegno assunto a Parigi da tutti i capi di Stato e di governo.

Nel corso dei lavori, alle iniziali negoziazioni tecniche degli sherpa è poi subentrata la politica, con l'arrivo di capi di Stato e delle delegazioni governative: numerosi i leader africani e dell'alleanza delle isole del Pacifico. Pochi invece i capi di Stato giunti dal resto del mondo (di cui non pochi – ivi incluso l'Italia – continuavano a promuovere politiche in antitesi alla riduzione di emissione dei gas serra.).

Da Marrakech è arrivato, comunque, un segnale forte e chiaro: da Parigi non si torna indietro, la sua direzione di marcia

è irreversibile.

... ma tutti i principali nodi sono rinviati alla COP 24 (2018) – L'Accordo di Parigi, adottato dalla COP 21 del 2015 - pur rimanendo non vincolante - è quantomeno irreversibile: ribadisce la COP 22. Una drastica riduzione delle emissioni, e l'adeguamento al cambiamento climatico già in atto, sono essenziali per la sicurezza e salute del mondo, e per la prosperità.

Per definire la *governance* dell'Accordo di Parigi entro il 2018, la COP 22 ha adottato un Programma di lavoro con un calendario di verifiche intermedie, cioè, un percorso per aumentare le ambizioni e aprire la strada a stringenti impegni nazionali, in linea con le indicazioni della comunità scientifica e dell'equità.

Vi è stato concordato che alla COP 24 del dicembre 2018, ci sarebbe stata una revisione dei primi impegni di riduzione delle emissioni, per incrementarli in coerenza con gli obiettivi di Parigi. La definizione di un regolamento su come i singoli Stati avrebbero abbassato le emissioni di CO2 perseguendo le azioni di mitigazione, è stato rinviato a quella stessa data (il 2018). I principali nodi da sciogliere sono rinviati al 2018. Oltre che la definizione della *governance* dell'Accordo di Parigi, questi nodi riguardano: ratifica e attuazione dell'Accordo in tutti gli Stati; una prima verifica delle azioni intraprese per raggiungere gli obiettivi che ci si è dati; del Fondo verde per i Paesi in via di sviluppo confermato (pur considerandoli insufficienti) di 100 miliardi di dollari entro il 2020; azioni in tema di sicurezza alimentare, ecc.

A Marrakech, l'Europa ha ribadito di essere impegnata con forza a costruire – insieme alla Cina – una “Coalizione di ambiziosi” in grado di dare gambe all'Accordo di Parigi, anche senza gli Stati Uniti.

Ma il cosiddetto “Pacchetto di Inverno” di riforma della politica energetica europea della Commissione europea (da adottare il 30 novembre) - tra le cui proposte c'erano la revisione delle direttive sulle rinnovabili e sull'efficienza energetica, e nuove regole per il mercato dell'elettricità - non sembrava andare in questa direzione...

La Germania rimaneva l'unico baluardo delle rinnovabili in Europa, ponendosi al sesto posto a livello mondiale e “occupando 355.000 addetti (numero di lavoro combinati di Francia Italia e Regno Unito). Il settore delle rinnovabili, in Italia, si era ridotto ad appena 92.000 addetti (facendosi quasi doppiare dalla Francia che manteneva 170.000 occupati) per una forte riduzione (86%) negli ultimi 3 anni degli investimenti, che nel 2015 sono stati appena 2 miliardi di dollari rispetto ai 15 miliardi del 2012” (cfr. Legambiente).

Non mancava quindi chi, giustamente, sottolineava una forte contraddizione tra le dichiarazioni UE l'azione concreta: specchio delle sue divisioni interne.

Nonostante alcuni annunci positivi, le conclusioni della COP 22 manifestano lacune in materia di finanziamento e di adattamento, in particolare per quanto riguarda il sostegno finanziario, dei paesi industrializzati ed emergenti, all'azione climatica dei paesi poveri. Segnali incoraggianti sono invece arrivati dalla Cina, e altri Paesi, che hanno intensificato la loro cooperazione con i paesi del Sud del mondo.

Importante è anche l'annuncio del *Climate vulnerable Forum* - un Gruppo di circa 50 Paesi che raccoglie tutti i paesi poveri più esposti ai cambiamenti climatici in corso - che si impegna a rivedere e migliorare gli obiettivi in materia di taglio di emissioni nel 2018, con l'obiettivo di raggiungere il 100% di energie rinnovabili entro il 2050.

**COP 23 - L'Unione europea non ritorna indietro!** – È quanto ribadito anche dalle decisioni del Consiglio sull'ambiente del 13 ottobre 2017.

**L'Accordo di Parigi va attuato** – La crescente intensità e/o frequenza di eventi meteorologici estremi che hanno causato numerosi morti e massicci trasferimenti della popolazione, hanno avuto un impatto sulla sussistenza e la salute umana di milioni di persone in tutto il mondo, e hanno provocato danni per miliardi di euro alle infrastrutture e agli ecosistemi. Alla luce di queste considerazioni, l'UE resta determinata a rimanere in prima linea per quanto riguarda gli sforzi globali nella lotta ai cambiamenti climatici. Insiste sull'importanza critica di un ordine mondiale fondato su regole avente il multilateralismo quale principio di base, e le Nazioni unite quale elemento centrale per un mondo pacifico e sostenibile. Ribadisce che l'Accordo di Parigi è irreversibile e che la sua piena integrità e attuazione sono cruciali per la sicurezza e la prosperità del pianeta.

I ministri dell'ambiente dei paesi membri dell'Unione europea sottolineano quindi l'importanza di compiere progressi sostanziali nell'attuazione dell'Accordo di Parigi; nei preparativi del dialogo di facilitazione del 2018; e nell'attuazione dei contributi stabiliti a livello nazionale (NFC) nei rispettivi paesi.

I ministri hanno inoltre accolto con favore le conclusioni del Consiglio sui finanziamenti per il clima adottate il 10 ottobre. L'UE e i suoi Stati membri hanno riaffermato il pieno impegno a contribuire all'obiettivo sottoscritto collettivamente dai paesi sviluppati di mobilitare congiuntamente 100 miliardi di dollari USA all'anno entro il 2020 e fino al 2025.

**Le priorità UE per l'Assemblea delle Nazioni Unite per l'ambiente (2017)** – L'Assemblea del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente è il più alto organo decisionale in materia di ambiente a livello mondiale. Il programma definisce l'Agenda globale in materia di ambiente, promuove l'attuazione coerente della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema delle Nazioni Unite (ONU) e svolge il ruolo di autorevole difensore dell'ambiente mondiale.

La sua terza sessione si è avvolta a Nairobi (dicembre 2017) all'insegna del tema “Towards a Pollution Free Planet” (Verso un pianeta senza inquinamento) con l'obiettivo di avanzare azioni ambiziose, efficaci e collaborative tese a prevenire e

ridurre l'inquinamento, il cui impatto transfrontaliero, e le cui conseguenze scientificamente dimostrate, spesso vanno ben oltre l'ambiente, ripercuotendosi anche sulla salute e sul benessere delle persone.

Alla vigilia di questa sessione, il Consiglio ambiente dell'Unione europea, nelle sue Conclusioni, ha indicato le proprie priorità in materia ambientale.

A differenza degli USA di D. Trump, l'UE riconferma una serie di impegni multilaterali, e cioè, attuazione integrata: dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS); del programma d'azione di Addis Abeba, sul finanziamento dello sviluppo dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, e della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica; degli Accordi sulle sostanze chimiche e sui rifiuti e degli altri accordi ambientali sull'inquinamento marittimo, transfrontaliero, atmosferico, delle città, relativo all'economia circolare ecc.

Per l'Unione, c'è da tener conto del fatto che

“secondo le stime, 6,5 milioni di persone in tutto il mondo muoiono prematuramente ogni anno a causa dell'esposizione all'inquinamento atmosferico interno ed esterno; il 58% dei casi di malattie diarroiche è dovuto all'inquinamento delle acque e al mancato accesso all'acqua pulita e ai servizi igienico-sanitari; 2 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso alla raccolta dei rifiuti solidi; si pensa che tra i 4,8 e i 12,7 milioni di tonnellate metriche di rifiuti di plastica siano stati riversati negli oceani nel 2010 e che 557 specie tra tutti i gruppi di fauna selvatica rimangano impigliate in detriti di plastica o ingeriscano tali detriti in mare; e che i costi dell'inquinamento chimico (composti organici volatili, piombo, mercurio) ammontano a 480 miliardi di dollari USA”.

L'UE i suoi Stati membri tra l'altro invitano a “presentare, prima della terza sessione dell'Assemblea, azioni specifiche di lotta al fine di registrare (nel quadro della sessione) gli impegni volontari pertinenti”.

**“Laudato Si & Investimenti cattolici: energia pulita per la nostra Casa Comune”** - Interessante questo seminario (Roma, 27 gennaio 2017)<sup>iii</sup> a sostegno del movimento internazionale Disinvestment che (in Italia ha dato vita alla campagna DivestItaly) che intende spronare la Chiesa, e in particolare gli ordini religiosi (e gli investitori), a riconsiderare le loro strategie finanziarie, scegliendo fondi di investimento che non includano imprese sorde alla causa della transizione energetica, e prediligendo imprese che puntino sulle risorse rinnovabili.

“Le risorse – sottolinea il Cardinale Peter Turkson – dovrebbero essere utili per promuovere lo sviluppo economico e sociale, e soddisfare i bisogni basilari (ivi incluso l'accesso all'energia) affinché si possano ottenere ripercussioni positive sulle comunità locali, l'occupazione e l'ambiente. Abbiamo il preciso dovere di mettere in evidenza tutte le situazioni inaccettabili ed intollerabili. Bisogna decisamente mettersi al servizio del Bene Comune. Infine (...) dobbiamo ritornare ad un giusto equilibrio tra necessità basilari e bisogno indotto. L'Enciclica “Laudato Si” indica i principi, e le linee guida. Sta alle diverse Conferenze Episcopali farle proprie.

**La città futura** - Nella lotta ai cambiamenti climatici anche le città hanno un ruolo importante. Come rilevato dalla Fondazione dello sviluppo sostenibile:

“Copenaghen, nel 2009, ha fissato l'obiettivo di diventare carbon neutral entro il 2025. Amburgo ha pianificato una rete ciclo-pedonale alla quale sarà riservata la circolazione nel 40% della città entro il 2035. Negli Stati Uniti, nell'era Trump, 25 città riunite nel Sierra Club hanno adottato un programma per arrivare a consumare solo energia rinnovabile, puntando a raggiungere l'adesione complessiva di 100 città. Il “Programme National de Rénovation Urbaine” della Francia ha attivato la rigenerazione di 530 quartieri in tutta la Francia, con circa 4 milioni di abitanti, con un fondo economico, in partnership pubblica e privata, di oltre 40 miliardi. In Italia invece, dopo una certa vivacità con il movimento delle Agende 21 locali (nato con la Conferenza ONU del 1992 dopo il Protocollo di Kyoto del 1997, e con l'adesione al movimento del Covenant of Mayors -Patto dei sindaci lanciato dalla Commissione Europea nel 2008) abbiamo avuto un periodo di stallo e di scarsa iniziativa delle città italiane che, a parte rarissime eccezioni, sembrano poco coinvolte nel fervore green che invece caratterizza molte città a livello europeo e internazionale”.

Al rilancio del loro ruolo vuole contribuire anche “La Città Futura” - Manifesto della *green economy* per l'architettura e l'urbanistica (2017)<sup>iv</sup>.

**La COP 24** - A Katowice, tra i temi più spinosi, c'erano finanza climatica, trasparenza, il *Global Stocktake*, la dibattuta inclusione del Rapporto dell'IPCC sulle conseguenze di un innalzamento della temperatura sopra l'1.5°C. Nelle ultime settimane di negoziato, lo stallo politico e tecnico su varie tematiche ha fatto temere un fallimento del tentativo di far funzionare il multilateralismo tra Stati.

Alla fine, questo fallimento lo si è scongiurato, in particolare, grazie alla pressione di Stati dell'Unione Europea, e di Paesi in via di sviluppo più vulnerabili, e grazie al ruolo della Cina.

Così, all'ultimo, è stato approvato un testo. Sono state trovate delle regole per implementare l'Accordo di Parigi. E sono stati sbloccati altri fondi.

**L'ultimo rapporto IPCC alla vigilia della COP 24** - Il titolo completo di questo rapporto speciale sul Riscaldamento Globale di 1,5°C dell'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) è questo: “*Riscaldamento globale di 1,5°C, un rapporto*



*speciale dell'IPCC sugli impatti del riscaldamento globale di 1,5°C rispetto ai livelli del periodo pre-industriale e i relativi percorsi di emissioni di gas serra, in un contesto mirato a rafforzare la risposta globale alla minaccia dei cambiamenti climatici, allo sviluppo sostenibile, e agli sforzi per sconfiggere la povertà”.*

Il rapporto precisa che se gli sforzi di mitigazione si limitassero a quelli descritti nei contributi nazionali presentati da ogni paese (NDCs) ne conseguirebbe un riscaldamento di circa 2.7°C. Inoltre visto che dopo il periodo 2014-2017 le emissioni sono rimaste costanti, e nel 2018 hanno ricominciato a crescere, sottolinea che, se le emissioni continuassero così, l'aumento di temperatura potrebbe aggirarsi intorno ai 4°C ed oltre.

Il rapporto riscontra che limitare il riscaldamento globale a 1,5°C richiederebbe “rapide e lungimiranti” transizioni in molti settori quali suolo, energia, industria, edilizia, trasporti, e pianificazione urbana. Le emissioni di CO2 nette globali prodotte dall'attività umana dovrebbero diminuire di circa il 45% rispetto i livelli del 2010 entro il 2030, raggiungendo lo zero intorno al 2050.

Questo vuol dire che ogni emissione rimanente dovrebbe essere bilanciata dalla rimozione di CO2 dall'atmosfera.

Il rapporto illustra anche una serie di vie da intraprendere per riuscire a mantenere l'aumento globale della temperatura sotto un grado e mezzo entro la fine del secolo.

Un esempio per tutti? I territori che soffrono la siccità in estate, dovrebbero sfruttare al massimo le piogge che arrivano durante l'inverno, creando strutture per il Water Storage, cioè, accumulando l'acqua che può essere usata durante la stagione più secca. Si tratta sempre però di soluzioni di tamponamento. Se la temperatura si alzasse di troppo queste soluzioni sarebbero comunque inutili.

Limitare il riscaldamento globale a 1,5°C - afferma il rapporto - richiede cambiamenti rapidi, lungimiranti e senza precedenti in tutti gli aspetti della società. Per questo l'Accordo a Katowice avrebbe dovuto recepire questo rapporto, e contenere il surriscaldamento...

**Posizioni e visioni europee** – Alla COP 24 il ruolo della Unione europea è stato abbastanza deludente, a causa delle sue divisioni, e della distrazione di molti dei suoi Stati membri che hanno una grande responsabilità per il debole risultato della Cop 24.

L'Italia ha sostenuto la Nota della Coalizione degli “ambiziosi”/ “High Ambition Coalition” (una coalizione che comprende le Isole Marshall, Fiji, Etiopia, Unione Europea, Norvegia, Regno Unito, Canada, Nuova Zelanda, Messico e Colombia) ma l'incoerenza fra un posizionamento giusto a livello europeo e internazionale e le politiche interne resta un ostacolo a un'azione credibile, e di vera leadership: dai tagli al Ministero dell'Ambiente, alla riduzione dei target nazionali per le rinnovabili rispetto agli impegni europei, alla confusa ritirata sulle ecotasse, c'è poco da rivendicare da parte del governo del “cambiamento”.

Una settimana prima dell'inizio dei lavori, la Commissione europea ha presentato “Una visione strategica di lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e a impatto climatico zero entro il 2050 – Un pianeta pulito per tutti” visione di come l'Ue potrebbe raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La visione della Commissione Juncker per un futuro a impatto climatico zero copre quasi tutte le politiche dell'Ue ed è in linea con l'obiettivo dell'Accordo di Parigi di mantenere l'aumento di temperatura ben al di sotto di 2°C da conseguire entro il 2050.

“Risposta inadeguata” (Legambiente), “Barlume di speranza. Una possibilità di evitare i peggiori impatti dei cambiamenti climatici” (Greenpeace), “Raggiungere le emissioni zero di carbonio più velocemente: entro 2040” (Wwf): ecco alcuni commenti da questa valutazione suscitate in valutazioni “ambientaliste”.

“L'UE – ha dichiarato, da parte sua, Miguel Arias Cañete, allora Commissario responsabile per l'Azione per il clima e l'energia - ha già avviato la modernizzazione e la trasformazione necessarie per giungere a un'economia a impatto climatico zero. Ma oggi compiamo un ulteriore passo in avanti, presentando una strategia che dovrebbe rendere l'Europa la prima grande economia mondiale a impatto climatico zero entro il 2050. L'impatto climatico zero è necessario, possibile e nell'interesse dell'Europa. È necessario per conseguire gli obiettivi di lungo termine in materia di temperatura previsti dall'accordo di Parigi. È possibile grazie alle tecnologie attuali e a quelle di prossima diffusione. Ed è nell'interesse dell'Europa mettere fine alla spesa per le importazioni di combustibili fossili e investire per migliorare significativamente le condizioni di vita quotidiana degli europei. Nessun cittadino e nessuna regione europea devono essere lasciati indietro. L'Ue garantirà il suo sostegno alle persone maggiormente colpite dalla transizione, in modo che tutti siano pronti ad adeguarsi alle nuove esigenze di un'economia a impatto climatico zero”.

“Tutti i modi di trasporto – ha dichiarato Violeta Bulc, allora Commissaria per i Trasporti - dovrebbero contribuire alla decarbonizzazione del nostro sistema di mobilità, per conseguire l'obiettivo di zero emissioni nette entro il 2050. A tal fine è necessario un sistema con veicoli a basse o zero emissioni, un forte aumento della capacità della rete ferroviaria e un'organizzazione molto più efficiente del sistema dei trasporti basata sulla digitalizzazione; incentivi per modificare i comportamenti; combustibili alternativi e un'infrastruttura intelligente; e impegni assunti a livello globale, il tutto sostenuto da innovazione e investimenti”.

A margine dei negoziati a porte chiuse, alla COP 24, si sono susseguiti numerosi eventi paralleli delle Delegazioni

nazionali e della società civile.

Durante un incontro organizzato dall'UNFCCC, dedicato ai possibili scenari climatici e socioeconomici verso il 2050, l'allora Direttore generale della DG Clima della Commissione Europea, Mauro Petriccione, ha ribadito il salto in avanti dell'ambizione climatica continentale dopo la pubblicazione della Strategia europea di decarbonizzazione totale entro il 2050 che – nelle sue parole – non potrà tuttavia prescindere dall'applicazione di tecnologie di cattura e immagazzinamento del carbonio (*Carbon capture and storage*, CCS). Petriccione ha inoltre sottolineato l'importanza del settore automobilistico europeo, motore del settore manifatturiero continentale.

Durante lo stesso evento UNFCCC Quentin Deslot, della delegazione francese, ha ribadito i nuovi impegni sul clima di Parigi quali presentati nella seconda Strategia nazionale a lungo termine sul carbonio, tramite la quale i francesi puntano come l'UE ad una decarbonizzazione totale entro il 2050, tramite una riduzione del 75% delle emissioni climalteranti della propria economia.

Le emissioni rimanenti, anche nel caso francese, vengono considerate da neutralizzarsi tramite l'applicazione di tecnologie CCS (*Carbon capture and storage*).

**Le decisioni prese a Katowice** - A questo punto sarà oramai più che chiaro...

Siamo confrontati a due sfide di fondo: il cambiamento climatico che avanza e ci costringe a fare i conti con eventi estremi sempre più frequenti costringendo a pensare ad un'economia differente e circolare; e la difficoltà di negoziare tra Stati *leader*; convinti di una transizione climatica necessaria e di grandi ambizioni; e Stati, che vi si oppongono pensando di poter nascondere o rinviare il problema.

Di conseguenza, in sintesi, la Conferenza delle Parti di Katowice si è conclusa con un Accordo che comprende sia aspetti positivi sia aspetti negativi.

Si è evitato il fallimento della struttura delineata dall'Accordo di Parigi, ma molte questioni rimangono aperte: prima su tutte come aumentare le ambizioni dei contributi definiti dalle Parti.

Circa la finanza climatica, è stato riconfermato l'impegno a favore del raggiungimento dei 100 miliardi all'anno accordati nell'Accordo di Parigi; e si è inoltre stabilito che i Paesi sviluppati dovrebbero comunicare ogni due anni la disponibilità di fondi che mettono a disposizione dei paesi in via di sviluppo, così da garantire la prevedibilità della disponibilità finanziaria per questi paesi.

Circa la trasparenza, sono state definite regole comuni per tutti gli Stati, ma flessibili: se un Paese in via di sviluppo non pensa di riuscire a raggiungere gli standard richiesti lo potrà dichiarare e chiedere un sostegno per aumentare le sue capacità tecniche in quella direzione.

Riguardo il *Global Stocktake*, il testo finale riconosce che questo dovrà essere basato sul principio di equità - di cui però non si ha una definizione condivisa - e sulla migliore scienza disponibile.

Per quanto riguarda l'inclusione del Rapporto dell'IPCC (qui precedentemente citato) sulle conseguenze di un innalzamento della temperatura sopra l'1.5°C, è stato raggiunto un compromesso: il testo del Rulebook richiede agli specialisti del SBSTA di riconsiderare il rapporto durante la loro prossima sessione negoziale prevista per giugno 2019.

Ciò detto - nonostante queste note positive - il *Katowice Climate Package* rimane un testo che delude le aspettative.

Avrebbe dovuto includere un sistema di incentivi alle Parti per portare ad un aumento delle loro ambizioni riguardo i Contributi Nazionali Volontari (NDCs), cosa che non è avvenuta: i contributi finora presentati, non riusciranno a soddisfare l'obiettivo generale dell'Accordo di Parigi, e porteranno ad un aumento del riscaldamento globale al di sopra dei 3° C. Per rimanere entro il grado e mezzo sarà necessaria una maggiore ambizione.

Alcuni principi raggiunti all'interno dell'Accordo di Parigi sono stati ridimensionati o comunque limitati in secondo piano: nel testo approvato a Katowice, non sono presenti né riferimenti ai diritti umani, né riferimenti all'equità intergenerazionale o ai giovani. Nonostante la stragrande maggioranza della comunità internazionale riconosca che i cambiamenti climatici provocano diffuse violazioni dei diritti delle persone, la resistenza dei negoziatori di alcuni Stati nell'includere tali principi in ambito climatico e ambientale resta molto forte.

Inoltre la discussione sui meccanismi di mercato per limitare le emissioni è stata rimandata alla prossima Conferenza delle Parti, dato che ogni proposta di rendicontazione per assicurare l'assenza di addizionalità delle emissioni e di doppio conteggio è stata rifiutata dal Brasile. Ci si renderà conto – in tempi utili – che il clima non rispetta i tempi della diplomazia e dell'indecisione, e tanto meno quelli dei negazionisti?

## dei comuni

“Entro fine mandato parità di genere a tutti i livelli”: ha affermato la presidente von der Leyen, in tal senso fortemente impegnata. Ma da cosa è stato preceduto questo suo impegno? Qui di seguito estratti di miei articoli, pubblicati in più testate (Giornale dei comuni ecc.) e on line (anche tramite il portale della Cgil nazionale).

Le lotte per l’emancipazione femminile – dopo i primi movimenti per l’uguaglianza delle donne nati durante la rivoluzione francese – hanno segnato un passo in avanti nel XIX secolo, in particolare, grazie al coraggio delle Suffragette inglesi (1869) che, oltre che il diritto di voto, hanno rivendicato di essere “pari agli uomini” politicamente (poter partecipare alla vita politica), giuridicamente (avere uguali diritti e doveri, ma soprattutto uguali trattamenti), socialmente (poter avere accesso agli impieghi fino a quel momento riservati agli uomini, come insegnare nelle scuole superiori) ed economicamente (sottopagate e dipendenti dal marito volevano poter essere indipendenti).

Successivamente, nel lontano 1908, a New York, 129 operaie dell’industria tessile “Cotton” scioperarono per protestare contro le terribili condizioni in cui erano costrette a lavorare.

La ribellione si protrasse per alcuni giorni finché, l’8 marzo, il proprietario Mr. Johnson bloccò tutte le porte della fabbrica per impedire alle operaie di uscire dallo stabilimento. Ci fu un incendio doloso e le 129 operaie prigioniere all’interno dello stabilimento morirono arse dalle fiamme. Da allora, l’8 marzo è stata proposta come giornata di lotta internazionale, a favore delle donne.

La commemorazione – americana – delle vittime è stata poi accolta in tutto il mondo come la giornata simbolo del riscatto femminile. L’iniziativa di celebrare la giornata internazionale della donna fu presa per la prima volta nel 1910 da Clara Zetkin a Copenaghen durante la Conferenza internazionale delle donne socialiste.

Da allora, la condizione delle donne (in alcune parti del mondo più che in altre) è in parte migliorata.

Tuttavia, la parità di genere resta – tuttora – un’opera incompiuta, in settori quali la partecipazione al mercato del lavoro, l’indipendenza economica, le retribuzioni e le pensioni, l’eguaglianza nelle posizioni dirigenziali, la lotta alla violenza di genere e la parità di genere nell’azione esterna.

**1. La parità di genere e l’impegno UE** – Il principio dell’uguaglianza tra donne e uomini figura tra i principi fondamentali sanciti dal diritto comunitario. In merito, l’Unione europea, che ha tra l’altro creato l’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere, segue un duplice approccio che associa Azioni specifiche e Gender mainstreaming. Il tema ha anche assunto una forte dimensione internazionale: in termini di lotta contro la povertà, di accesso all’istruzione e ai servizi sanitari, di partecipazione all’economia e ai processi decisionale, nonché di diritti delle donne in quanto diritti umani.

Da parte sua, un nuovo articolo del Trattato di Lisbona, tuttora in vigore, relativo ai valori su cui l’Unione si fonda - precisa:

“questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

**La “Strategia per la parità tra donne e uomini (2010-2015)”** – La strategia europea (2000-2015) - preceduta da cinque programmi e Strategie quadro (2001-2005) e (2006-2010) – ha individuato cinque settori d’intervento prioritari:

- uguale indipendenza economica per donne e uomini
- parità di retribuzione per lavoro di pari valore
- parità nel processo decisionale
- dignità, integrità e fine della violenza nei confronti delle donne
- parità tra donne e uomini nelle politiche esterne.

**3. La Carta per le donne, accrescere l’impegno per la parità tra donne e uomini della Commissione europea (2010)** è una Dichiarazione politica che ribadisce l’impegno della commissione europea a favore della parità di genere.

**4. Il Patto europeo sulla parità di genere 2011-2020** – Questo nuovo accordo, adottato dall’UE nel 2011, inserendosi in quanto già fino ad allora adottato, riafferma l’impegno dell’Unione in questo campo. E prevede tre obiettivi prioritari che tutti gli Stati membri sono chiamati a perseguire nell’elaborazione delle proprie politiche di genere:

- annullare le disparità di genere nel lavoro e nei sistemi di protezione sociale, con particolare attenzione agli obiettivi definiti dalla “Strategia Europa 2020” nelle tre aree di maggior rilevanza per la parità di genere, cioè, occupazione, istruzione e promozione dell’inclusione sociale

- promuovere una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita privata e familiare, sia per le donne, sia per gli uomini, per una maggiore parità di genere e per incrementare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro
- combattere tutte le forme di violenza contro le donne

Promuovere l'uguaglianza di genere nell'accesso all'istruzione e alla formazione, eliminare stereotipi di genere, garantire parità retributiva, per lavoro di pari valore, promuovere l'imprenditorialità femminile, migliorare l'offerta e l'accessibilità di servizi per l'infanzia di alta qualità, garantire orari di lavoro più flessibili: sono solo alcune delle misure concrete che il Patto prefigura. Per promuovere la parità e la non discriminazione sul lavoro, l'UE tende a porre l'accento sul *gender mainstreaming* e sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata quale questione genitoriale e di realizzazione personale.

**6. Parità di genere e antidiscriminazione - Seminario dell'Accademia del diritto europeo (Trier 23-24 febbraio 2015) -** Il principio di parità fra uomini e donne, e il principio di non discriminazione, sono principi profondamente ancorati nel diritto europeo e nei Trattati (v. articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE). Ed hanno generato una costruzione molto solida di giurisprudenza europea e di diritto interno negli Stati membri. (...) In materia resta tuttora importante anche la Direttiva (2006/54/CE).

Il Seminario "*EU gender Equality Law*" (Trier 23-24 febbraio 2015) dell'Accademia di diritto europeo è stato occasione di approfondimento del diritto UE in materia di parità di genere. (...)

Si è dinanzi a una *discriminazione diretta* quando, in una situazione comparabile - una persona è trattata in modo meno favorevole di un'altra.

Invece, si è dinanzi a una *discriminazione indiretta* quando, almeno che questi non siano oggettivamente giustificati, una disposizione un criterio o una pratica apparentemente neutra svantaggerebbe persone di un sesso rispetto a persone di un altro sesso.

Sono eccezioni alla discriminazione ai sensi della direttiva 2006:

- esigenze professionali vere e determinanti
- azioni positive (quali politiche che perseguono un esplicito obiettivo di inclusione-parità di trattamento, misure di solidarietà-pari opportunità, trattamento preferenziale-reale parità)
- maternità e congedi parentali (in questi casi la giurisprudenza si concentra sulla retribuzione sufficiente durante la gravidanza)

**Casi di Sentenze** - Quando si parla di discriminazioni e molestie, di particolare importanza è l'onere di prova.

Circa la giurisprudenza europea, a Trier sono stati rievocati questi casi: discriminazioni per la Parità di genere: Defrenne I-II (1971, 1976, 1977); discriminazioni per la Parità salariale (la direttiva 2006/54 comprende la discriminazione salariale sistemica), la sentenza Enderby; discriminazioni dirette (sentenza AFPA, Wendy Smith, Thibault, Feryn ecc.) e discriminazioni indirette (casi Ursula Voss, Brachner, Leone ecc.).

Il rappresentante di "Le défenseur des droits" (Autorità costituzionale francese indipendente, incaricata di vegliare sulla protezione dei diritti e delle libertà e di promuovere la parità), dopo aver illustrato un caso di discriminazioni al rientro da congedo parentale, che è costato un grosso risarcimento danni alla BNP di Parigi, ha sottolineato che - una volta constatata una politica di discriminazione salariale sistemica nei confronti delle donne - si sta riflettendo anche sull'ipotesi di ricorsi collettivi, presentabili anche da parte dei sindacati.

In generale, i ricorsi vanno dalla conciliazione alla mediazione (negoziale o giudiziaria). E possono coinvolgere Organismi per la parità di trattamento e Ombudsman /Mediatori di stato. Le sanzioni possono essere effettive con conseguenze legali, proporzionate, e dissuasive.

**7. La Direttiva 2006/54/CE – E, tra altro, il dibattito sul congedo di maternità, e paternità, in Europa** – La Direttiva (2006/54/CE) ha modificato, e unificato in un solo provvedimento, il principio di parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione e la promozione professionale, i meccanismi di accesso a regimi professionali di sicurezza sociale asserito da più direttive europee (76/207/CEE, 86/378/CEE, 75/117/CEE) e dall'Italia recepita con il Decreto Legislativo n. 5 del 2010. Non sarà inutile ricordarne alcuni punti essenziali, con un rapido aggiornamento qui limitato alla questione dei congedi di paternità in Europa.

**Il principio di parità** - I governi nazionali devono considerare il principio di parità nel legiferare. Tutte le discriminazioni basate sul sesso devono essere rigorosamente bandite da ogni ordinamento giuridico nazionale e tutti i Paesi Membri sono tenuti a scoraggiarle e punirle con adeguate *sanzioni, efficaci e dissuasive*, la cui entità massima non può essere stabilita a priori, ma valutata di caso in caso e proporzionale al danno subito (Art. 18). Ogni disposizione normativa o regolatoria contraria al principio di parità di trattamento deve essere abrogata o dichiarata nulla sia per quanto attiene la legislazione nazionale che i contratti di categoria. Le eccezioni alla parità nella selezione di accesso a determinate professioni devono essere ridotte al minimo e giustificate da motivazioni legate ad un particolare contesto o alla reale natura della professione.

**Parità retributiva** – La parità di trattamento nella professione significa anche parità di trattamento retributivo fra uomini e donne per posizioni lavorative di valore equivalente, parità da garantire non solo all'interno di una stessa organizzazione ma anche tra soggetti impiegati presso diversi datori di lavoro. A tal fine sia gli Stati Membri che l'Unione si impegnano a favorire, attraverso l'istituzione di Organismi competenti e il dialogo tra le parti sociali, il processo di sensibilizzazione che conduca ad un'evoluzione culturale al riguardo (Art. 20 e 21).

**Il ritiro della proposta sul Congedo di maternità** - Rafforzare il principio di parità non significa però indebolire le misure a tutela della maternità o del congedo parentale che alcuni Stati concedono anche ai padri o ai genitori adottanti, né sminuire il valore di un'efficace e flessibile organizzazione degli orari di lavoro che consentano ai lavoratori di conciliare meglio la propria attività con l'assistenza alla famiglia.

I diritti delle lavoratrici in congedo di maternità devono essere garantiti, primo fra tutti quello di riprendere la propria attività senza subire conseguenze negative in termini di qualità e di condizioni di lavoro una volta rientrate dal congedo.

Nel 2015 eran trascorsi 22 anni da quando la Direttiva sul congedo di maternità è entrata in vigore in tutta l'UE, stabilendo per le lavoratrici in gravidanza il diritto a 14 settimane di congedo a salario pieno. Una norma considerata insufficiente, peraltro applicata in modo disomogeneo dagli Stati membri, e che appare anacronistica in un mondo profondamente mutato.

L'Italia non è tra i paesi più arretrati nell'applicazione della direttiva: le donne infatti possono usufruire di 22 settimane all'80% della retribuzione. Ma l'applicazione è molto diversificata nell'Unione europea: per esempio si va dal, Spagna e Francia che stabiliscono 16 settimane (al 100% del salario) alla Svezia che ha scelto 16 mesi (al 77%).

Da qui la necessità di trovare un punto di mediazione. Una proposta della Commissione europea di revisione della direttiva sul congedo di maternità chiedeva una riforma che raggiungesse le 18 settimane.

Il Parlamento europeo ha rilanciato l'obiettivo di 20 settimane e due di paternità.

Alla fine, considerandola "incagliata" da quattro anni, a causa del mancato accordo tra i Paesi membri, la Commissione ha deciso di fare tabula rasa e presentarne una nuova. Associazioni e sindacati, in allarme, hanno inviato un appello a Juncker: "Diritti delle lavoratrici a rischio. Conservatori ed estremisti religiosi minacciano i diritti delle donne". "Se non è stato raggiunto un accordo, la Commissione dovrebbe lavorare per trovare in accordo" sosteneva la CES (Confederazione europea dei sindacati).

**E poi andata meglio con la Direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e familiare**<sup>v</sup> - Nel 2019, l'Unione europea ha adottato nuove norme sull'equilibrio tra lavoro e famiglia, e sul congedo parentale e di paternità:

- minimo 10 giorni lavorativi di congedo di paternità (per il padre o il secondo genitore equivalente, se riconosciuto dalla legislazione nazionale) retribuiti come l'indennità di malattia
- due mesi per il periodo minimo, non trasferibile e retribuito, di congedo parentale<sup>vi</sup> (diritto individuale)
- almeno 5 giorni di congedo annuale per i lavoratori che prestano assistenza personale a un parente o a una persona che vive nella stessa famiglia, se disabile o anziano con infermità.

**Previdenza sociale ed età pensionabile** - Per l'UE, la parità va garantita anche nei meccanismi di accesso agli albi e alle associazioni professionali, oltre che ai regimi professionali di sicurezza sociale. Non sono consentiti diversi livelli contributivi a carico del lavoratore o del datore di lavoro sulla base del sesso del lavoratore (Art. 9). L'età pensionabile può restare flessibile per entrambi i sessi ma con l'obiettivo di una parità anche in questo ambito, pur con tempi differiti per l'applicazione di una soglia di età unica per la concessione di pensioni di vecchiaia (Art. 11).

**Cultura della parità** - Ogni Nazione dovrebbe studiare misure volte ad incentivare e promuovere la cultura della parità tra i sessi, anche attraverso provvedimenti che facilitino l'esercizio di determinate attività da parte del sesso sotto-rappresentato (restano lecite tutte le forme di associazionismo che si prefiggono come obiettivo la tutela di una particolare categoria).

In base alla direttiva 2006/54/CE, tra le forme di discriminazione fondate sul sesso rientrano anche le molestie e le molestie sessuali sul posto di lavoro e nella selezione di accesso.

**Possibilità di Reclami per mancato rispetto del principio di parità** - In merito devono essere stabilite chiare procedure dagli Stati Membri per permettere a chi subisca discriminazione di segnalare alle autorità competenti la mancata osservanza di tale

direttiva. Il diritto del lavoratore al reclamo per mancato rispetto del principio di parità deve essere tutelato da eventuali licenziamenti o atteggiamenti negativi da parte del datore di lavoro (Art. 23). In base al principio di sussidiarietà sancito nell'Art. 5 del Trattato, alcuni obiettivi possono essere meglio realizzati da normative e interventi a livello comunitario pur restando il diritto dei singoli Stati di adottare misure più forti (Art. 27). Ogni 4 anni il testo delle misure adottate dai singoli Stati Membri viene sottoposto all'Unione (Art. 31) corredato di ricerche, statistiche e buone pratiche scambiate sulla base delle quali l'Unione pubblica una relazione di valutazione comparativa della loro efficacia.

**8. “L’impegno strategico a favore della Parità di genere 2016-2019”** – Ci sono dei miglioramenti, ma questi sono controbilanciati da persistenti disparità in altri ambiti, ad esempio in termini di retribuzioni e redditi; nella presenza di donne, nei Consigli di direzione delle più grandi imprese quotate in Borsa, nei parlamenti e nei governi nazionali, ecc. Donne e ragazze rappresentano la maggioranza delle vittime della tratta di esseri umani. A livello mondiale, le donne continuano a vedere violati i loro diritti fondamentali e sono vittime di discriminazioni nell’accesso all’istruzione, al lavoro, alla protezione sociale, alla successione, ai beni economici, alle risorse produttive, nonché alla partecipazione ai processi decisionali e alla società in senso lato.

Qualcosa è stato fatto. E, tra l’altro, non bisogna scordarsi, come ben precisava Simone de Beauvoir, che:

“basta una crisi politica, economica e religiosa perché i diritti delle donne siano rimessi in questione. Questi diritti non sono mai acquisiti una volta per tutte. Dovete restare vigili durante la vostra vita”.

Ma molto va ancora fatto, soprattutto in Paesi del resto del mondo rispetto all’Unione.

Da una recente consultazione pubblica (che ha ricevuto quasi 5000 risposte) emerge che la stragrande maggioranza (94%) delle organizzazioni che hanno risposto considera le priorità dell’attuale strategia ancora valide per un impegno futuro. Questa opinione è stata confermata dagli Stati membri, che riconoscono altresì l’importanza di un intervento a livello europeo per istituire un quadro di riferimento.

Alla luce di queste considerazioni, con l’impegno strategico 2016-2019, si sono proseguite iniziative concrete, volte a promuovere la parità di genere continuando a porre l’accento su tutti e cinque i settori prioritari, già esistenti:

- accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e garantire pari indipendenza economica per donne e uomini;
- ridurre il divario di genere in termini di retribuzioni, introiti e pensioni e combattere quindi la povertà delle donne;
- promuovere la parità tra donne e uomini nel processo decisionale;
- lottare contro la violenza di genere e proteggere e sostenere le vittime;
- promuovere la parità di genere e i diritti delle donne in tutto il mondo.

“L’impegno strategico a favore della Parità di genere 2016-2019” costituisce un Quadro di riferimento per un maggiore impegno a tutti i livelli - europeo, nazionale, regionale o locale - e contribuisce al “Patto europeo per la parità di genere (2011-2020). Per ciascuno di questi settori, sono indicate complessivamente 30 “Azioni chiave”, con rispettivi termini e indicatori di monitoraggio, per realizzare i loro obiettivi.

**Le promesse di Ursula von der Leyen** – Il 40,4% degli europarlamentari è donna. Donne sono anche la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen e la Presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde.

E, come richiesto dalla von der Leyen, la parità di genere è stata quasi del tutto raggiunta nella composizione della Commissione europea.

Invece, rileva Anna Ciancio<sup>viii</sup> nel gennaio 2020:

“Dei 28 Stati membri dell’Unione europea, pochi possono vantare una donna come capo del governo. Tra questi troviamo la Finlandia (Sanna Marin), la Danimarca, la Germania, il Belgio e la Norvegia. Fuori dall’UE, c’è anche l’Islanda. Inoltre tre esecutivi in Europa hanno più ministre che ministri: la Svezia, la Francia e la Spagna.

“Il Paese UE con meno donne al governo è invece la Lituania, con una sola ministra su 14, mentre Cipro, Estonia, Grecia, Malta e Ungheria hanno solo due ministre a testa. Infine Lettonia, Romania e Belgio ne hanno soltanto tre. Il Governo di Giuseppe Conte ha invece sette ministre donne su 21 (un terzo), una percentuale uguale a quello del Regno Unito di Boris Johnson. Con una maggioranza di oltre il 40% di ministre, ma meno del 50%, troviamo l’Austria e i Paesi Bassi.

Anche nel mondo del lavoro la presenza femminile è piuttosto bassa, circa il 66,4%. Inoltre, a parità di incarico le donne guadagnano meno degli uomini e ricevono pensioni più basse, con maggior rischio povertà rispetto ai maschi”.

“Parità per tutti, in tutti i sensi del termine”, scrive la Presidente von der Leyen nei suoi Orientamenti politici. Da qui le proposte che vi annuncia:

- una nuova Normativa sulla lotta alla discriminazione

- una nuova Strategia europea per la parità di genere in cui “il principio della parità di retribuzione (già sancito dal Trattato) per uno stesso lavoro, sarà un principio fondante. Le donne guadagnano in media il 16% in meno degli uomini, anche se con qualifiche superiori. “Nei primi 100 giorni del mio mandato presenterò proposte per introdurre misure vincolanti in materia di trasparenza retributiva”. E “per garantire pari diritti a donne e uomini”. Per infrangere il “soffitto di cristallo” “dobbiamo fissare quote per una rappresentanza nei Consigli di amministrazione”
- l’adesione dell’UE alla Convenzione di Istanbul sulla lotta contro la violenza domestica, e la proposta di aggiungere la violenza contro le donne all’elenco dei reati definiti nel Trattato.

Ulteriori dettagli sono qui leggibili nell’Appendice C, leggendo in particolare le priorità della Commissaria per l’Uguaglianza, H.Dalli.



**19. “Ma ...la legge e i diritti (quale legge e quali diritti?) sono uguali per tutti? (Gli strumenti di soft-law – Le Linee guida dello “Strategic framework on human rights” UE e il suo Piano di azione)”**

È il mio capitolo nell’opera collettanea, *La famiglia omogenitoriale in Europa - Diritti di cittadinanza e libera circolazione*, a cura di G. Toniollo e A. Schulster Edizioni Ediesse 2015, disponibile anche on line. Lo rendo leggibile anche qui di seguito.

**S O M M A R I O**

I.	PREMESSA
II.	GLI STRUMENTI SOFT LAW
a.	Il soft law
b.	Il Metodo UE del Coordinamento aperto
c.	Si sta passando da un’armonizzazione dei diritti nazionali (fondata su standard minimi, o massimi, e mutuo riconoscimento) a una regolamentazione uniforme delle soglie di tutela?
III.	L’EVOLUZIONE DEI DIRITTI UMANI
a.	Le diverse generazioni di diritti
b.	L’impegno delle N.U. e dell’OIL
c.	Chi si occupa di diritti umani nel continente europeo? Quadro sinottico n. 1 – Carte e Corti su cui ci si sofferma
d.	Diritti umani e Consiglio di Europa * la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) * la Carta sociale europea
e.	Diritti umani e Unione europea (Ue) * La Carta dei diritti fondamentali * Gli effetti della primavera araba (2011) * Quadro strategico – e Piano di azione – in materia di diritti umani e democrazia Quadro sinottico n. 2
IV.	LINEE GUIDA AD (2013) - LGBT: ADOTTATE COME PREVISTO DAL PIANO DI AZIONE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA (2012)
V.	MA ... QUALI DIRITTI PER LA FAMIGLIA ARCOBALENO?
a.	Esempi di differenze tra Paesi, esempi di criticità (lacune) e di strumenti internazionali
b.	Orientamenti europei Il Consiglio d’Europa - Esempi di indicazioni della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani - La Raccomandazione CM/Rec (2010)5 - Le Linee guida su giustizia a misura di minore (17.11.2010)
c.	Unione europea - Non discriminazione - Diritto alla libera circolazione - Diritti economici e sociali – La Risoluzione del Pe (2014) sulla Tabella di marcia UE contro omofobia e orientamento e identità di genere
VI.	CHE FARE?

Famiglia: che l’Ue promuova una Task force inter-istituzionale per elaborare un nuovo unico strumento congiunto.  
A livello UE - per omofobia e discriminazione legata all’orientamento sessuale e all’identità di genere - tener conto della Tabella di marcia (2014) del Parlamento europeo e della Raccomandazione CM/Re (2010)5 del Consiglio d’Europa  
Famiglia arcobaleno: non dimenticare il possibile ruolo della contrattazione  
Chiedere, in sede G20 due nuove Task force, e, in sede ONU, due nuovi Titoli nell’Agenda per lo sviluppo post-2015 sugli stessi temi.

**1. PREMESSA** - I diritti umani (universali e indivisibili) per l'Unione europea comprendono diritti politici e civili, e diritti economici sociali e culturali. Insieme con la democrazia e lo Stato di diritto, i diritti umani sono valori fondamentali dell'Unione europea, fermamente impegnata nei confronti del diritto di tutte le persone a godere, senza alcuna discriminazione, dell'intera gamma dei diritti umani.

Tuttavia - in Europa e nel mondo (un mondo in pieno cambiamento anche per nuovi paesi emergenti, di certo, non sempre campioni nel rispetto di questi diritti) - i diritti umani, finora già poco tangibili in larghissima parte del pianeta, oggi più che mai, quando non proprio in quarantena, sono messi a dura prova, sia a causa di conflitti vecchi e nuovi (Iraq, Siria, il conflitto israelo-palestinese, ecc.), sia a causa della grande crisi finanziaria del 2008-2009 subito diventata anche crisi economica sociale, e dei debiti sovrani, con conseguente scelta UE di una socialmente devastante politica di austerità (piuttosto che di Piani UE - straordinari - di investimenti e un salto di qualità verso dei veri Stati Uniti di Europa).

Gli stessi diritti della cosiddetta famiglia arcobaleno / omogenitoriale (su cui è centrato il Progetto europeo nel cui contesto mi è stato richiesto questo contributo) sono ben lontani dall'essere realtà, e realtà (ovunque) uniforme; e - in tutto il mondo - vi sono persone che a causa del loro orientamento sessuale o della loro identità di genere subiscono ancora discriminazioni, violenza, e anche sanzioni penali (in 76 paesi) e pena di morte (almeno in cinque paesi).

È evidente che se si affrontano tali problematiche (v. anche procreazione assistita e gestazione per altri, e responsabilità genitoriali) si entra in un campo di questioni eticamente sensibili che non mancano di suscitare conflitti tra valori ed opinioni, ma anche inevitabile nuova consapevolezza di evoluzioni della società, e del progresso tecnologico. Una cosa è certa. L'Unione europea è attivamente impegnata in sforzi multilaterali (a livello di Nazioni Unite) e a livello regionale e bilaterale, anche per contrastare ogni discriminazione basata su orientamento sessuale e identità di genere. Ed ha inserito il "godimento dei diritti umani da parte delle persone LGTB" (Lesbiche, gay, bisessuali e transgender) tra le priorità del Piano di attuazione del suo Quadro strategico sui diritti umani e la democrazia.

Il suo obiettivo non è quello di introdurre nuovi diritti per un gruppo di persone ma piuttosto quello di applicare gli stessi diritti umani a ogni persona, ovunque, e senza discriminazione.

Passerò quindi alla famiglia arcobaleno, solo dopo:

- alcune precisazioni sul *soft law* (cos'è?) e i suoi strumenti
- una rapida panoramica d'insieme, sia dei diritti fondamentali di diverse Carte (v. Quadro sinottico n. 1) sia di tutti i diritti umani (loro diverse generazioni e il Quadro strategico UE con relativo Piano di azione). Per facilitare una rapida visione d'insieme di questi ultimi, mi è parso utile anche l'elaborazione del Quadro sinottico n. 2, relativo al Piano di azione UE in materia di diritti umani e democrazia, nel cui contesto sono state adottate le Linee guida UE (2013) per le persone LGTB

Il Piano di azione UE in materia di diritti umani e democrazia giungerà a scadenza nel 2014. C'è, ora, da riflettere anche sulle future priorità strategiche. A tal fine - circa la famiglia arcobaleno - assolutamente senza alcuna pretesa di esaustività, ecco quello che qui ho fatto (in particolare nel Par. 5).

- Messa in evidenza di alcune differenze tra Paesi, criticità - e lacune - a oggi rilevabili nel quadro dei diritti della famiglia arcobaleno. Ad esempio, quale riconoscimento giuridico delle coppie gay (matrimonio, registrazioni di matrimoni svoltisi in altri paesi, unioni civili, coppie di fatto)? Riconoscimento reciproco da parte degli Stati degli effetti di tutti gli atti di stato civile? Ecc.
- Messa in evidenza di orientamenti *soft law* - recenti - del Consiglio d'Europa (v. Raccomandazione CM/Rec (2010)5 ecc.) e dell'Ue (Tabella di marcia adottata dal Parlamento europeo ecc.).
- Circa l'Ue, rapida rievocazione dei diritti sociali ed economici, e di non discriminazione, e del diritto di libera circolazione (di lavoratori e cittadini).
- Messa in evidenza di alcune indicazioni che emergono dalla giurisprudenza di Corti internazionali, quali la Corte dei diritti umani del Consiglio d'Europa e la Corte di giustizia europea dell'Ue.
- Presa in conto delle Carte del Consiglio d'Europa e dell'Ue, e di alcune scelte finora effettuate dalla Commissione europea.

Concluderò con alcune riflessioni e suggerimenti per una maggiore incisività dei diritti fondamentali delle varie Carte, e dei diritti umani (che includono anche i diritti economici sociali e culturali oltre che i diritti politici e civili) ivi incluso i diritti della famiglia arcobaleno, da riconsiderare anche alla luce della giurisprudenza, e delle evoluzioni della società.

In questo periodo di crisi, non si deve permettere uno smantellamento delle conquiste sociali europee, frutto di secoli di lotta e che - di certo - non è la soluzione della crisi. Ma - onestamente - c'è anche da chiedersi: in questo mondo che cambia l'Ue riuscirà a salvaguardare il proprio modello sociale (di sicuro il più avanzato a livello globale), i propri valori, le proprie specificità, e il rispetto di tutti i diritti fondamentali ed umani? A tal fine, l'Ue deve sapere attivare anche il resto del mond. E deve cooperare al meglio con la società civile, ma anche con altre organizzazioni (N.U., il Consiglio d'Europa ecc.) e sedi di dialogo internazionale (il G 20) con ambizioni di governance.

**II. II *SOFT LAW* E I SUOI STRUMENTI** - La globalizzazione ha intaccato le consuete forme e la tradizionale consistenza della sovranità statale. Nel mondo dominato dagli Stati - precisa bene M.R. Ferraresi - il diritto era statale o

internazionale, o non era. Il diritto “interno” era fatto essenzialmente di leggi. Invece, il diritto internazionale regolava i rapporti tra Stati attraverso regole di natura consuetudinaria (esprese in Principi generali) o regole di natura convenzionale (stabilite in Trattati o altre forme di Accordi inter-statali, il che non configurava un conflitto o una diminuzione della sovranità statale).

**a. Sono apparse nuove modalità giuridiche** - Nel mondo della globalizzazione, sono poi apparse nuove modalità giuridiche - sovranazionali, transnazionali e internazionali-globali - che instaurano un diverso rapporto con i territori, i confini territoriali, e la politica.

Il diritto sovranazionale, che ha trovato la massima realizzazione sul suolo europeo, rimane a metà strada tra una logica di superamento dei confini, e una logica di ridefinizione dei confini, che coincidono con quelli del territorio europeo. Contestando il termine sovranazionale, il prof. Manzella preferisce parlare di sovra-statalità e di una nuova modalità di Stato europeo (Stato comunitario) che rinuncia a puntare prevalentemente sulla modalità legislativa e si affida piuttosto a sentenze giudiziarie, o a iniziative della Commissione, o a svariate forme di *soft law*. Comunque, il Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009) ha rafforzato il ruolo del Parlamento europeo.

Il diritto transnazionale, frutto dell’iniziativa di soggetti privati di diversa natura, non si rapporta più in alcun modo con i confini statali (li rende irrilevanti). Il diritto internazionale (o se si preferisce globale) nasce da:

- Una significativa crescita del ruolo delle Corti internazionali. Le Corti assolvono anche svariate funzioni, colmano vuoti normativi, risolvono problemi di sovrapposizione e conflitti di competenza, definiscono o ridefiniscono dottrine, principi, regole e standard di vario tipo.
- Trattati internazionali e altre forme di Accordo e Contratti internazionali, che definiscono criteri, regole, principi standard, soglie minime (e massime) da rispettare ecc.
- Altre presenze giuridiche, meno centrali rispetto al diritto dei trattati e al diritto giudiziario, ma non trascurabili: quali il *soft law*.

Il *soft law* è una tipologia giuridica che rinuncia alla forza cogente che era propria della legge; e cerca di trovare applicazione puntando su motivazioni diverse dall’obbedienza che si deve a un comando. Ed è proprio in Europa (dove il concetto di norme imperative è stato inventato) che le stesse istituzioni dell’Ue hanno fatto ampio ricorso a regole di *soft law*.

Questa forma particolarmente mite di impegni giuridici rinuncia al messaggio coercitivo e sanzionatorio delle norme. Di conseguenza, alcuni studiosi assumono l’equivalenza *soft law no law*, e considerano il *soft law* come una erbaccia da estirpare. Invece, altri enfatizzano le varie funzioni che talvolta il *soft law* può svolgere e le diverse finalità dei soggetti pubblici o privati, che lo pongono in essere. Semplificando, il *soft law* si presta a due opposte letture. La prima vede in questo metodo una valida alternativa all’armonizzazione normativa degli Stati Ue, ostacolata dalle profonde differenze ancora esistenti.

La seconda, viceversa, l’interpreta come una sorta di abdicazione dell’ordinamento comunitario ad intervenire nella costruzione di una vera dimensione sociale del mercato unico.

Il ricorso a regole di *soft law* è molto praticato da:

- organizzazioni internazionali (Ue, OIL, OCSE, ecc.).
- gli Stati
- soggetti privati interessati. Le imprese hanno “mimato” (cfr. Ferraresi) il *soft law* attraverso Codici di comportamento, Contratti con la clientela, impegni presi nel quadro della Responsabilità sociale dell’impresa - apparenti impegni giuridici delle imprese - per dare un’immagine di affidabilità, per fidelizzare la clientela, o per eludere (tramite testi che possono essere disattesi) normative statali e ogni obbligo giuridico. Nell’ambito delle professioni mediche e delle società scientifiche di riferimento stanno assumendo una rilevanza crescente i Codici di deontologia. Le ONG (organizzazioni non governative) elaborano Linee guida.

Il *soft law* si contrappone ai tradizionali strumenti di normazione - leggi, Regolamenti, ecc. (il cosiddetto *hard law*) - emanati secondo determinate procedure da soggetti che ne hanno l’autorità (parlamenti, governi ecc.) i quali producono norme dotate di efficacia vincolante nei confronti dei destinatari.

Normalmente, gli Accordi *soft law* non creano obblighi giuridici tra le parti contraenti (secondo il principio “*pacta servanda*”). Gli Accordi *soft law* creano solo impegni politici il cui rispetto è rimesso alla volontà delle parti; e anche gli atti normativi veri e propri possono produrre norme di *soft law* qualora scelgano di imporre al destinatario obblighi non vincolanti sul piano giuridico. In generale, la mancanza di misure coercitive del *soft law* tende generalmente a essere compensata da altri criteri (l’esigenza di conservare una buona reputazione nell’ambiente internazionale, non incorrere in eventuali sanzioni economiche, continuare a fruire dei vantaggi che l’appartenenza a una certa organizzazione internazionale può garantire, ecc.).

Gli Accordi *soft law* creano impegni politici: tuttavia - spesso - si tratta di indicazioni che vengono trasformata in *hard law*, attraverso decisioni giudiziali, legislative e amministrative. Per esempio - con il Trattato di Lisbona - la Carta dei

diritti fondamentali dell'Ue ha poi assunto carattere vincolante, nell'applicazione di normativa Ue.

**b. Il Metodo UE del Coordinamento aperto (e l'Europa sociale)** - A livello Ue, il metodo del coordinamento aperto – introdotto dalla Strategia di Lisbona (2000) - ha fornito un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni. Questo metodo adottato dall'Unione europea si basa essenzialmente su:

- identificazione e definizione congiunta di Obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio);
- strumenti definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, Linee guida);
- il « *benchmarking* » vale a dire analisi comparata dei risultati degli Stati membri e lo scambio delle migliori pratiche.

Nel quadro della Strategia di Lisbona, il coordinamento aperto ha imposto agli Stati membri di elaborare Piani di riforma nazionali e di trasmetterli alla Commissione europea. Attraverso un adeguamento dei Piani nazionali a obiettivi concordati a livello europeo, il metodo mira - con un approccio di tipo graduale - a una convergenza dei sistemi nazionali, più che a sistemi nazionali uniformi.

Tuttavia, a livello politico, il metodo introdotto dalla Strategia di Lisbona non ha tardato a mostrare dei limiti. Poiché l'azione a livello europeo si limitava a definire obiettivi generali validi per tutti (quali ad esempio arrivare a essere l'economia più competitiva del mondo ecc.) – e a monitorare i risultati – J.P. Fitoussi, Le Cacheux, e altri studiosi, sono arrivati alla conclusione che la strategia di Lisbona è stato un fallimento. Almeno sulle priorità su cui concentrare gli sforzi, è stato precisato anche da politici italiani, va rafforzata l'iniziativa comunitaria. Serve una strategia più vincolante. Più che guidare le riforme, la strategia di Lisbona le registra. Un sistema nato per coordinare le politiche non ha alcun effetto di indirizzo! L'erede (almeno per certi aspetti) della Strategia di Lisbona è stata poi la strategia Europa 2020, focalizzata su tre priorità (una crescita intelligente, sostenibile-verde, e inclusiva) e sette iniziative faro.

**c. Si sta passando da un'armonizzazione dei diritti nazionali fondata su standard minimi (o massimi) - e mutuo riconoscimento - a una regolamentazione uniforme delle soglie di tutela?** - Talvolta, il riconoscimento di vari diritti (per consumatori, lavoratori, produttori prestatori di servizio, utenti ecc.) ha fornito uno strumento di convergenza dal basso, che si è rivelato più potente dell'imposizione di regole uniformi dall'alto. Ma c'è chi ritiene che, con il *soft law*, si è rallentata la ricerca di "un'armonizzazione nel progresso" dei sistemi nazionali. E - oggi più che mai - anche nel tentativo di riavvicinare l'Ue ai cittadini - c'è chi, sottolineando che l'unica giurisprudenza davvero efficace rimane quella antidiscriminatoria, denuncia una carenza di legislazione sovranazionale in campo sociale.

Nel giugno 2012, la Confederazione europea dei sindacati ha presentato un Patto sociale per l'Europa - Social Compact for Europe - Un contrat Social pour l'Europe che rivendica: contrattazione collettiva e dialogo sociale; *governance* economica per crescita e posti di lavoro sostenibili; giustizia economica e sociale.

Il 21 novembre 2013, dopo una Comunicazione della Commissione europea in merito, il Parlamento europeo ha adottato la "Risoluzione sulla dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria" con cui invita il Consiglio dell'Ue a fissare "una base minima di protezione sociale dell'Unione, al fine di promuovere la convergenza sociale verso l'alto e il progresso sociale" per segnalare la necessità di un'Europa sociale come argine ai danni economici, occupazionali e di prestazioni sociali prodotti dalla doppia morsa della grande crisi globale e delle politiche di austerità adottate nel continente europeo.

Successivamente, il Movimento federalista europeo ha promosso l'ICE (Iniziativa dei cittadini europei) per un Piano straordinario, europeo, di investimenti cui i sindacati hanno aderito.

Un salario minimo europeo (posizione Cgil), un reddito minimo garantito, un sussidio di disoccupazione europeo, un salario sociale minimo, una cittadinanza europea che conferisca un pieno diritto di trasferimento in altri paesi Ue, ammortizzatori sociali europei ecc.: sono alcune delle proposte, oggi sul tappeto, avanzate da chi rivendica un'Europa anche sociale.

Nell'Unione europea, il ricorso al *soft law* mira a raggiungere obiettivi specifici in determinati settori, unificando, armonizzando, coordinando e cooperando. In linea di principio, il *soft law* ricopre regole non dotate di forza giuridicamente vincolante, ma, non di meno, produttive di effetti pratici. Basti pensare a:

- le Raccomandazioni della Commissione e del Consiglio che, tracciando Linee guida, possono riguardare ampie aree di strategia politica, in prospettiva di coordinamento dei rapporti tra gli Stati.
- i Codici di condotta, i Libri verdi, i Libri bianchi, le Azioni di programma, le Comunicazioni, le Risoluzioni, gli Orientamenti, i Pareri, le Dichiarazioni, le istruzioni che operano nella prassi delle istituzioni Ue.

In questo orizzonte, tra l'altro, ha trovato collocazione anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che grazie al Trattato di Lisbona ha poi acquisito un carattere vincolante.

E il mutuo riconoscimento delle norme nazionali? Grazie a questo principio (scaturito dalla giurisprudenza Cassis de Dijon e ulteriormente sviluppato dal Libro bianco di J. Delors sul completamento del mercato interno) allorché gli Stati

membri giungono ad un Accordo su una norma comune minima (soglia al di sotto della quale nessuno può andare) le regolamentazioni nazionali sono considerate equivalenti, e cessano di costituire ostacolo alla libera circolazione. Ciascuno Stato resta libero di adottare norme più costringenti. Era l'epoca della messa in concorrenza degli stessi ordinamenti nazionali!

E ora? Soprattutto quando era Comunità europea, nel salvaguardare il principio di sussidiarietà, rileva Roberto Conti:

“L'Unione europea ha preferito le attività di armonizzazione dei diritti nazionali fondate su standard minimi di tutela alle forme di vera e propria uniformazione, alle quali si è affacciata più recentemente, solo dopo un periodo di rodaggio che ha consentito ai singoli Paesi di creare le condizioni interne per sostenere una regolamentazione uniforme da parte del legislatore Ue. Questo è ancor più vero rispetto a materie tradizionalmente sensibili, che ruotano soprattutto attorno a temi etici e religiosi, i quali trovano nelle singole tradizioni nazionali discipline radicalmente distanti”.

Chiamata a compiere un'opera che la vede protagonista assoluta dapprima nell'individuazione delle “soglie minime” di tutela dei diritti fondamentali anche grazie agli sviluppi legislativi nazionali - progressivamente e attraverso la cooperazione dei singoli Paesi - la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo, precisa ancora Roberto Conti, è stata coinvolta in:

“un'attività che passa dall'armonizzazione all'uniformazione delle soglie di tutela. Ma al suo interno si agitano diversi sentire ostili verso decisioni della Corte fino al punto da inquadrarle in ambiti di usurpazione dei poteri riservati ai singoli Stati in materia delicate: con ricadute (quando le decisioni di Strasburgo sono chiamate a operare a livello interno) da analizzare”.

Ma passiamo ai diritti umani...

### III. L'EVOLUZIONE DEI DIRITTI UMANI

**a. Le diverse generazioni dei diritti umani** - Il concetto di diritti umani come attributo naturale e inalienabile di ogni essere umano ha ottenuto una diffusa accettazione a livello mondiale soltanto dopo la Seconda Guerra Mondiale, ma la prima vera e propria carta formale dei diritti dell'uomo (caratterizzata da un'impostazione più astratta della precedente Dichiarazione americana) è nata dalla rivoluzione francese, nel 1779, con il nome di Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini.

Agli originari diritti civili della tradizione liberale (la libertà di circolazione, l'inviolabilità del domicilio, la libertà religiosa ecc.) si sono poi aggiunti prima i diritti politici del pensiero democratico (il suffragio universale, innanzitutto) e poi i diritti sociali del movimento operaio (il diritto del lavoro e al lavoro, all'istruzione e alla salute; il diritto di sciopero, per garantire condizioni dignitose di lavoro o limitare il lavoro minorile ecc.).

Dopo la prima guerra mondiale, e soprattutto dopo il secondo conflitto, la tutela dei diritti dell'uomo è stata affidata ad atti di diritto internazionale, con la conseguente (talvolta teorica) possibilità di ricorsi contro lo Stato che calpesti i diritti umani.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, sono stati adottati, il 26 giugno 1945, la Carta delle Nazioni Unite; e più tardi, il 10 dicembre 1948, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (con cui questi diritti si sono universalizzati), e il 16 dicembre 1966, il Patto sui diritti civili e politici e quello sui diritti economici, sociali e culturali. Nel corso degli anni, di fatto, si sono poi affermate più generazioni di diritti umani. E ciascuna corrisponde a ben precise fasi storiche.

La prima generazione (che va dall'adozione della Carta alla fine degli anni '50) è dominata dai diritti civili e politici.

La seconda (che va dalla fine degli anni '50 a circa la metà degli anni '70) - caratterizzata da una concezione socialista dei diritti umani - favorisce i diritti economici e sociali; e dà molta importanza al principio di autodeterminazione dei popoli.

Commentato [SP1]:

La terza fase storica (che va dalla metà degli anni '70 fino all'inizio degli anni '90) vede consolidarsi la concezione dei diritti umani dei Paesi in via di sviluppo (PVS) che "tendono a rafforzare, per motivi politici, economici e culturali, l'autorità dello Stato o di leader dotati di poteri assoluti, e non conoscono la contrapposizione, di matrice occidentale, fra libertà individuale e potere dello Stato... E pone in primo piano l'esigenza di modificare radicalmente il sistema economico internazionale come priorità rispetto alla tutela dei diritti umani" (cfr. Enciclopedia Treccani).

La quarta generazione dei diritti umani vede poi emergere nuovi diritti legati all'evoluzione della società (progresso sociale, innovazioni scientifiche e tecnologiche nel campo delle biotecnologie, della genetica e dell'informatica); e l'esigenza di nuovi diritti civili e collettivi, quali ad esempio il diritto alla democrazia, a un buon governo, alla sicurezza, i diritti dei popoli indigeni, il diritto alla pace, i diritti a un ambiente non inquinato e a una lotta efficace ai cambiamenti climatici, il diritto a uno sviluppo sostenibile e verde, il diritto all'acqua, il diritto a farmaci di basso costo, lo stesso controverso riconoscimento delle famiglie arcobaleno e i loro diritti, ecc.

Alcuni di questi diritti costituiscono obiettivi politici non vincolanti, più che diritti veri e propri.

**b. L'impegno delle N.U. e dell'OIL** - Con alcune importanti Risoluzioni, le Nazioni Unite hanno più volte affermato solennemente che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti, legati fra loro, e tutti di medesima importanza.

Inoltre, si è ormai consolidato un nucleo essenziale di diritti umani fondamentali, che sono riconosciuti da tutti gli Stati e che fanno ormai parte del diritto internazionale generale. Si tratta di Trattati, anche di carattere settoriale, per la tutela di diritti specifici o per la protezione di certe categorie di persone: trattati dotati di meccanismi di controllo, monitoraggio e/o garanzia. Basti pensare alla Convenzione sui diritti del fanciullo (1989); o ai trattati universali promossi nel quadro di organizzazioni specializzate, quali l'UNESCO, o l'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro).

L'OIL è un'Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la giustizia sociale, e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in tutti i suoi aspetti. È l'unica agenzia delle Nazioni Unite con una struttura tripartita (governi, datori di lavoro, lavoratori). Il suo obiettivo è quello di promuovere un lavoro dignitoso per uomini e donne. Tra l'altro, nel 1998, l'OIL ha adottato la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro che ha riconosciuto come fondamentali le Convenzioni OIL concernenti la libertà di associazione, il riconoscimento effettivo del diritto di contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato, o obbligatorio; l'abolizione effettiva del lavoro minorile; l'eliminazione della discriminazione nei posti di lavoro.

Tra le funzioni essenziali dell'OIL ci sono le seguenti:

- La definizione di standard internazionali, sotto forma di Raccomandazioni e Convenzioni, non direttamente applicabili, e cioè, da recepire tramite ratifica e normativa nazionale. I Trattati internazionali hanno efficacia obbligatoria per gli Stati che li ratificano. Raccomandazioni e Convenzioni, si propongono la progressiva

eguaglianza delle condizioni di lavoro minime. L'OIL ha adottato oltre 180 Convenzioni e 190 Raccomandazioni. Questo insieme di norme internazionali del lavoro è stato di recente riesaminato dal Consiglio di amministrazione dell'OIL, che ha deciso che oltre 70 delle Convenzioni adottate prima del 1985 restano valide, mentre le rimanenti vanno rivedute o ritirate; e in aggiunta sono state elaborati decine di Codici di condotta. Si tratta di diritti umani basilari, che costituiscono l'asse portante del lavoro dignitoso.

- Il monitoraggio della loro applicazione: in assenza di un efficace sistema sanzionatorio, questo monitoraggio è un esercizio di mera denuncia di violazioni accertate.
- Realizzazione di studi ed analisi
- Cooperazione tecnica
- Sostegno di Programmi nazionali per il lavoro dignitoso

La promozione dei diritti LGBT rientra nei diritti e standard fondamentali (le Convenzioni per eliminare il lavoro infantile, i lavori forzati, la promozione della libertà di associazione e della contrattazione collettiva, e anche lo sradicamento della discriminazione sui luoghi di lavoro). Nella Convenzione n. 111 del 1958, la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale e sull'identità di genere non è menzionata in maniera esplicita, ma una delle clausole prevede delle opzioni per gli Stati membri per includere nuove aree.

A oggi, 60 Paesi hanno incluso l'identità di genere e l'orientamento sessuale come forme di discriminazione. L'orientamento sessuale emerge quale causa di principale discriminazione sul posto del lavoro da uno studio OIL del 1996 seguito - poi - da una serie di rapporti nel 2003, 2007 e 2011. Come si evince da Dichiarazioni dei suoi Segretari generali dal 2012 in poi, l'OIL è anche impegnata a combattere tutte le forme di discriminazione nel mondo del lavoro, comprese quelle che si basano sulla omofobia e transfobia. Vi è stato creato l'Ufficio per l'uguaglianza di genere, che, dal 2013, sta lavorando a un Progetto che - attualmente - si occupa dei diritti di LGBT (identità di genere e discriminazione per motivi sessuali) in Thailandia, Ungheria, Argentina e Sudafrica; e - in una prossima fase - se ne occuperà per Honduras, Indonesia e Montenegro. La Convenzione 156 sui lavoratori con responsabilità di famiglia è una delle meno ratificate tra quelle sui lavoratori.

**Quadro sinottico 1 – Carte e Corti qui maggiormente citate**

Consiglio d'Europa	Unione europea (Ue)
La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà - definita anche Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) Trattato adottato nel 1950 - integrato poi da Protocolli aggiuntivi	La Carta dei diritti fondamentali. È la Carta di Nizza del 2000 - proclamata una seconda volta nel 2007 - cui il Trattato di Lisbona, in vigore dal primo dicembre 2009, ha poi conferito lo stesso valore giuridico dei Trattati UE e obbligatorietà giuridica nell'applicazione della normativa UE.
La Carta sociale europea - Trattato del 1961, rivisto nel 1996	
La Corte europea dei diritti umani (Strasburgo)	La Corte di giustizia dell'Unione europea (Lussemburgo)

Fonte - Elaborazione di Silvana Paruolo

**c. Chi si occupa di diritti umani nel continente europeo?** - Nel continente europeo (nonostante il Consiglio d'Europa sia l'organizzazione che se ne occupa maggiormente visto che, sotto gli effetti e sulle rovine della seconda guerra mondiale, è stata ideata per promuovere "la supremazia della legge, dei diritti dell'uomo, e della democrazia") le organizzazioni che si occupano di diritti umani sono tre, e tra loro diverse per numero di paesi membri:

- l'Unione europea (UE)
- il Consiglio d'Europa
- l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) dei cui lavori, benché importanti, qui non si terrà conto

Con il Trattato di Lisbona, è stata decisa l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del Consiglio di Europa: questo significa che, a ratifica conclusa, i cittadini europei potranno fare ricorsi anche nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea. E - nonostante la crisi - nel corso degli ultimi due anni, circa 200 sentenze della Corte di giustizia UE si riferiscono alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, oramai ben radicata nelle dinamiche giurisdizionali, sovranazionali ed interne.

Soprattutto nell'attuale contesto di crisi e di deficit democratico e di attacchi ai diritti socio-economici, la Carta e la CEDU rappresentano una garanzia per la difesa del modello sociale europeo e per la salvaguardia dell'esercizio della democrazia



in Europa. Tuttavia, la Corte dei diritti dell'uomo (CEDU-Consiglio d'Europa), la Corte di giustizia (Carta dei diritti fondamentali dell'Ue) - e le Corti costituzionali nazionali - sembrano andare per strade diverse: proprio quello che voleva evitare la Carta di Nizza.

Ragion per cui tra altro potrebbero essere utili Raccolte ragionate di giurisprudenza della Corte di Lussemburgo (Ue) come già ne esistono per la Corte di Strasburgo (Consiglio d'Europa); e maggiori sinergie tra ordinamento sovranazionale e ordinamenti nazionali.

**Diritti umani e Consiglio di Europa** - Il Consiglio di Europa ha tra l'altro varato quanto segue.

\* *La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà - definita anche Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)* - È un Trattato stipulato nel 1950, più volte integrato e modificato da Protocolli aggiuntivi. A partire dal 1994, alla Corte europea dei diritti umani del Consiglio di Europa possono rivolgersi non solo gli Stati membri che lamentano l'inadempimento degli obblighi contrattuali da parte di un altro Stato membro, ma anche i cittadini. Una volta esaurite tutte le possibili vie di ricorso nello Stato interessato, per violazione dei diritti dell'uomo, le persone possono fare ricorso davanti alla Corte europea dei diritti umani, con sede a Strasburgo. Le sentenze della Corte sono vincolanti. E lo Stato convenuto deve prendere misure per evitare violazioni future della CEDU, e per porre rimedio al danno causato alla vittima. Con il Trattato di Lisbona, si è decisa l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il che - a ratifica conclusa - i cittadini potranno far ricorso anche nei confronti delle istituzioni Ue.

\* *La Carta sociale europea* - È un Trattato (firmato a Torino il 18 ottobre 1961) che garantisce le libertà e i diritti fondamentali della vita quotidiana (la casa, la salute, l'istruzione, il lavoro, la tutela giuridica e sociale, la circolazione delle persone, la non discriminazione). I suoi contenuti sono stati arricchiti con una versione riveduta nel 1996. I diritti sociali ed economici garantiti dalla Carta sociale europea sono diritti fondamentali, paralleli e complementari ai diritti civili e politici sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Il Comitato europeo dei Diritti sociali controlla il rispetto da parte degli Stati degli obblighi previsti dalla Carta ed opera nel quadro di due procedure:

- Rapporti nazionali
- Reclami collettivi

Un Protocollo - aperto alla firma nel 1995 ed entrato in vigore nel 1998 - permette alle organizzazioni sindacali, nazionali ed internazionali, alle organizzazioni dei datori di lavoro, e alle organizzazioni non governative, di presentare al Comitato reclami riferiti a violazioni della Carta.

**Diritti umani e Unione europea** - La Carta dei diritti fondamentali non è più *soft law*. La codificazione europea dei diritti fondamentali tramite questa Carta doveva rispondere a questi obiettivi: visibilità e certezza dei diritti, legittimazione dell'operato della Corte di giustizia, equiparazione di status tra i diritti di diversa generazione. Alla Carta di Nizza del 2000, il Trattato di Lisbona (in vigore dal 1° dicembre 2009) ha poi conferito lo stesso valore, ed effetto, giuridico vincolante dei Trattati UE e la stessa obbligatorietà giuridica nell'applicazione della normativa Ue. A tal fine la Carta di Nizza del 2000 è stata modificata e proclamata una seconda volta nel dicembre 2007.

La Carta riunisce in un unico documento i diritti che prima erano dispersi in vari strumenti legislativi: legislazioni nazionali e dell'Ue, la Carta UE dei diritti dei lavoratori nonché le Convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Grazie alla visibilità e alla chiarezza che la Carta conferisce ai diritti fondamentali, essa contribuisce a creare la certezza del diritto nell'Ue.

La Carta dei diritti fondamentali comprende un Preambolo introduttivo e 54 articoli suddivisi in sette capi:

- **dignità** (dignità umana, diritto alla vita, diritto all'integrità della persona, proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato);
- **libertà** (diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, libertà di riunione e di associazione, libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, libertà professionale e diritto di lavorare, libertà d'impresa, diritto di proprietà, diritto di asilo, protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione);
- **uguaglianza** (uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra uomini e donne, diritti del bambino, diritti degli anziani, inserimento dei disabili);
- **solidarietà** (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto di accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori);

- **cittadinanza** (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, Mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare);
- **giustizia** (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato). I paesi dell'Ue hanno l'obbligo di rispettare la Carta solo quando attuano il diritto comunitario, ma sarebbe bene che lo facessero sempre, cosa che sta lentamente cominciando ad accadere.
- **Disposizioni generali**

L'attribuzione, con il Trattato di Lisbona, alla Carta di un valore vincolante nell'applicazione della normativa Ue, accentua l'efficace protezione dei diritti fondamentali nell'ambito Ue. D'altro lato, l'assorbimento, con il Trattato di Lisbona, del cosiddetto terzo pilastro dell'Ue riguardante la cooperazione giudiziaria penale e di polizia, nell'ambito del diritto comunitario (cfr. Spazio di libertà giustizia e uguaglianza) amplia il campo di applicazione dell'attività dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea.

**Gli effetti della primavera araba (2011)** - L'UE si occupa dei diritti umani con slancio notevolmente accresciuto, soprattutto dopo gli eventi della primavera araba del 2011, che hanno evidenziato il totale fallimento della politica europea di vicinato proprio nella sua capacità di promozione del rispetto dei diritti dell'uomo. Nel 2011, sono stati adottati, tra l'altro, il principio "più progressi più aiuti" (applicato al vicinato Ue, meridionale e orientale) e la Comunicazione "Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea - Verso un approccio più efficace" che propone interventi in quattro settori:

- Interventi efficaci e su misura, tramite strategie in materia di diritti umani per i singoli paesi, e campagne che dipendono anche da un importante partenariato sistematico con la società civile, ivi incluso i difensori dei diritti umani.
- Coerenza politica "a 360 gradi" - Il principio guida è quello stabilito da Kofi Annan nella sua relazione "*In Larger Freedom*": "non vi sarà sviluppo senza sicurezza, non vi sarà sicurezza senza sviluppo e non vi sarà nessuno dei due senza il rispetto per i diritti dell'uomo".
- Utilizzo dell'intera gamma di strumenti dell'Ue - dalla Cooperazione allo sviluppo alle clausole in materia di diritti umani negli accordi, ecc. - in modo coerente.
- Creazione di forti partenariati (multilaterali, regionali e bilaterali) per massimizzare l'impatto di un dialogo modellato mediante un'abile diplomazia.
- Sfruttare il peso collettivo dell'Europa, cercando di "assicurare che l'intera gamma degli sforzi dell'Ue continuino a spingere nella stessa direzione".

Successivamente, il 25 giugno 2012, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il Pacchetto "Diritti umani e democrazia: Quadro strategico dell'Ue e Piano di azione dell'Ue".

**Il Quadro Strategico UE sui diritti umani e la democrazia – E il relativo Piano di azione (2012)** - Il quadro strategico definisce i principi, gli obiettivi e le priorità per migliorare l'efficacia e la coerenza della politica dell'Ue in materia di diritti umani: questi principi comprendono, come un filo rosso, l'integrazione dei diritti umani in tutte le politiche dell'Ue e l'adozione di un approccio più mirato. Il Quadro strategico rappresenta la concretizzazione di quanto promesso dall'art. 21 (1) TUE del Trattato di Lisbona il quale recita:

"L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di eguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

I "diritti umani – sottolinea il Quadro strategico – sono norme giuridiche universalmente applicabili. La democrazia è un'aspirazione universale. Tuttavia, il rispetto dei diritti umani e la democrazia non si possono dare per scontati. L'Ue ribadisce, quindi, il suo impegno a favore della "promozione e protezione di tutti i diritti umani, sia civili e politici, sia economici sociali e culturali", tra l'altro, con Appelli agli Stati per mettere in opera la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) e per la ratifica e l'applicazione dei Trattati internazionali fondamentali in materia di diritti umani, ivi incluso le principali Convenzioni sul diritto del lavoro e gli strumenti regionali sui diritti umani.

L'ossatura principale della politica dell'Ue in materia di diritti umani e democrazia - e del Piano di azione collegato al Quadro strategico in materia di diritti umani e democrazia per la cui attuazione sono previste anche consultazioni informali e regolari con deputati europei e ong – è costituita da Orientamenti Ue, non giuridicamente vincolanti, che si concentrano su questi settori di azione:

- azioni contro la pena di morte
- abolizione della tortura e altri trattamenti disumani e degradanti

- protezione dei difensori di diritti umani
- promozione e protezione dei diritti dell'infanzia
- protezione dei diritti delle donne, contro la violenza di genere, protezione dei diritti delle bambine, contro ogni forma di discriminazione
- godimento dei diritti umani da parte delle persone LGTB
- libertà di religione e credo
- libertà di espressione online e offline
- attuazione dei principi guida delle N.U. in materia di imprese e diritti umani
- amministrazione della giustizia
- rispetto del diritto umanitario
- diritti delle minoranze
- diritti delle popolazioni indigene
- diritti delle persone diversamente abili
- rispetto del diritto umanitario internazionale.

L'Unione europea persegue la coerenza delle proprie azioni esterne, e l'integrazione dei diritti umani in tutte le sue politiche esterne: dal commercio agli investimenti, dall'energia alla tecnologia e telecomunicazioni, dall'ambiente alla Cooperazione, dalla lotta al terrorismo alla politica di sicurezza e difesa comune ecc. Ad esempio, gli Accordi commerciali bilaterali, e i vari Accordi di associazione e cooperazione tra l'Ue e paesi terzi, o organizzazioni regionali, prevedono come «elemento essenziale» una clausola sui diritti umani; e, nei casi di suo mancato rispetto, varie misure ivi inclusa la riduzione o sospensione della cooperazione.

Il regolamento SPG (accordi commerciali preferenziali concessi dall'Ue ai paesi in via di sviluppo) riveduto, adottato nell'ottobre 2012, ha rafforzato il meccanismo inteso a monitorare l'attuazione degli obblighi in materia di diritti umani da parte dei paesi terzi che beneficiano del regime di incentivi commerciali nell'ambito SPG.

L'azione 10 del Quadro strategico e del Piano di azione impegna l'Ue a operare a favore della promozione dei diritti umani nell'ambito della Cooperazione allo sviluppo.

Considerando che l'attuazione dei diritti umani (siano civili e politici sia economici sociali e culturali), lo sviluppo sostenibile e verde, e l'eliminazione della povertà sono interdipendenti, l'Ue sottolinea l'esigenza di integrare diritti umani, *governance*, democrazia e stato di diritto nel quadro degli obiettivi dell'Agenda per lo sviluppo del millennio post-2015.

L'azione 9 ("Rispetto dei diritti economici sociali e culturali") stabilisce che l'Ue debba:

- “(a) contribuire a definire le priorità su diritti economici sociali e culturali con particolare attenzione al Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite e in stretta cooperazione con i pertinenti relatori speciali dell'ONU  
(b) affrontare questioni specifiche relative ai diritti economici sociali e culturali nei dialoghi con i paesi terzi”.

Tenendo presente il carattere universale, indivisibile, interconnesso e interdipendente di tutti i diritti umani (confermato dalla Conferenza mondiale sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993), l'Ue annette pari importanza ai diritti economici, sociali e culturali, e ai diritti civili e politici.

I diritti economici sociali e culturali sono trattati mediante strumenti specifici della politica UE in materia di diritti umani nei paesi terzi. Basti qui pensare a: la Dichiarazione UE (22 marzo 2011) per commemorare la giornata mondiale dell'acqua, in cui viene ribadito che tutti gli Stati hanno obblighi in materia di diritti umani riguardanti l'accesso all'acqua potabile (l'acqua deve essere disponibile, accessibile fisicamente, a un prezzo abbordabile e di qualità accettabile); dialoghi e consultazioni, e connessi incontri con rappresentanti della società civile; procedure speciali e mandati, su istruzione alloggi popolazioni autoctone ecc.; la promozione della ratifica di Convenzioni OIL sulle norme fondamentali del lavoro, attraverso la cooperazione con l'OIL, dialoghi bilaterali, ecc.. Nel 2011 - : rileva la Relazione del SEAE (servizio diplomatico europeo) sui diritti umani del 2012 - l'Ue ha sostenuto risolutamente l'approvazione dei Principi guida dell'ONU in materia di attività economiche e diritti umani da parte del Consiglio dei diritti umani, e li ha integrati tra l'altro nel Quadro politico dell'Ue concernente la Responsabilità sociale delle imprese.

**Le Linee guida OCSE (aggiornate) per le multinazionali** – insieme alla Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL – rappresentano uno dei principali strumenti internazionali in materia di Responsabilità sociale d'impresa.

Nelle Linee guida aggiornate è stato inserito un Capitolo riservato al rispetto dei diritti umani (con l'espressa responsabilità dell'impresa e dei suoi partner di rispettarli nelle proprie attività) e il richiamo al *Framework* di Ruggie.

Le Linee guida invitano le imprese multinazionali a rispettare i diritti umani nonché le legislazioni del lavoro e le norme ambientali vigenti applicando la dovuta diligenza per prevenire e reprimere eventuali atti lesivi. Rientrano in questo rinnovato impegno anche tematiche quali il pagamento di un salario dignitoso, la lotta alla corruzione e all'estorsione, la promozione di un modello di consumo sostenibile.

**Nel Rapporto Ruggie** - che si propone di far rispettare i principi enunciati da tutti gli Stati e da tutte le imprese

indipendentemente dalla loro posizione geografica e dalla loro dimensione - i Principi sono ordinati secondo una intelligente combinazione di misure nazionali e internazionali, vincolanti e volontarie, che dovrebbero convergere verso un insieme coerente di regole.

**Il Piano di azione del Quadro strategico UE** in materia di diritti umani auspica una maggiore cooperazione tra i gruppi del Consiglio sui diritti fondamentali (FREMP) e del Consiglio sui diritti umani (COHOM).

**L'Ue promuove i diritti umani anche** attraverso relazioni bilaterali; e la sua partecipazione ad organismi multilaterali. Nel 2011, è stato avviato lo sviluppo di Strategie nazionali (strategie per paese) in materia di diritti umani, concernenti almeno 160 paesi del mondo intero (130 sono state messe a punto nel 2011). I principali strumenti di cui l'Ue si serve per contribuire a migliorare il rispetto dei diritti umani sono questi: Orientamenti- Linee guida; Dialoghi formali con più di 40 paesi e Dialoghi politici con paesi terzi e organizzazioni regionali anche per promuovere ratifica e applicazione di strumenti internazionali; Consultazioni e Decisioni del Consiglio nell'ambito della Politica estera di sicurezza e di difesa comune; iniziative o rimostranze diplomatiche formali o Dichiarazioni (ad es. per sparizioni forzate, esecuzioni extragiudiziarie, libertà di espressione e di associazione, il diritto a un processo equo, ecc.): la volontà di inserire Clausole sui diritti umani in tutti gli Accordi quadro di natura politica (quali gli accordi di associazione e gli accordi di partenariato e di cooperazione) con paesi terzi; Campagne internazionali; Azioni di formazione, sostegno alla società civile; Missioni di osservazione elettorale dell'Ue. Un altro strumento è la pubblicazione di un Rapporto annuale sui diritti dell'uomo e la democrazia nel mondo per dare a tutti gli attori della politica UE (ivi incluso la società civile) la possibilità di valutare le azioni Ue, e contribuire alla definizione delle priorità.

Nel momento in cui si scrive sono disponibili le relazioni *Human rights and democracy in the world* del 2009, del 2010, del 2011 e del 2012.

**Altre innovazioni UE recenti** sono state la creazione della figura di un Rappresentante speciale dell'Ue sui diritti dell'uomo, e dal primo marzo 2007 la trasformazione dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia in Agenzia europea dei diritti umani, incaricata di raccogliere e analizzare i dati per definire la politica dell'Unione in questo settore. Uno dei problemi più dibattuti - nel corso del processo che ha dato luogo alla costituzione dell'Agenzia per i diritti fondamentali - ha riguardato il paventato rischio di sovrapposizione delle funzioni e delle attività dell'Agenzia con quelle da tempo esercitate dal Consiglio d'Europa. Questo problema si è poi avviato alla soluzione con l'Accordo di cooperazione tra la Comunità (oggi Unione europea) e il Consiglio d'Europa. D'altronde, la prevista adesione dell'Ue alla Convenzione dei diritti europei dovrebbe contribuire a definire i rapporti tra le due istituzioni; e soprattutto fra le due Corti (la Corte europea dei diritti umani e la Corte di giustizia dell'Unione europea).

**4. LGBTI - LINEE GUIDA UE (2013): ADOTTATE COME PREVISTO DAL PIANO DI AZIONE UE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E DEMOCRAZIA** - Il 24 giugno 2013, il Consiglio Affari esteri ha adottato le *"Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI)"* Linee guida per promuovere il godimento dei diritti da parte delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersex (LGBTI), ora vincolanti. Attraverso esse s'intende promuovere la soluzione di almeno quattro priorità:

- Eliminare le leggi e le politiche discriminatorie, inclusa la pena di morte;
- Promuovere l'uguaglianza e la non-discriminazione al lavoro, nella sanità e nell'educazione;
- Combattere la violenza individuale o dello Stato contro le persone LGBT;
- Supportare e proteggere i difensori dei diritti umani.

Le Linee guida individuano:

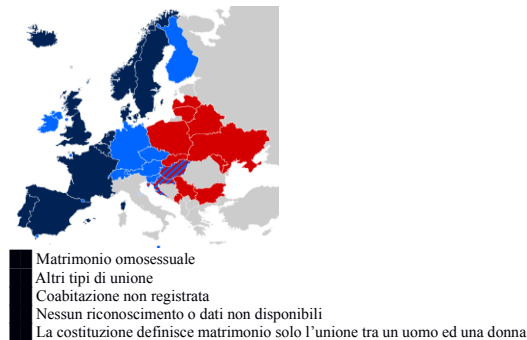
- a. una serie di priorità: decriminalizzazione, promozione di uguaglianza e non discriminazione, lotta alla violenza, protezione di chi difende i diritti umani;
- b. e strumenti operativi quali Strategie per Paesi, Monitoraggio dei diritti umani delle persone LGTBI, Rapporti di missioni, eventi pubblici, visite in prigione, dialoghi politici, sostegno alla società civile, azioni legislative o amministrative di organizzazioni internazionali (NU, OSCE, Consiglio di Europa), azioni generali quali Raccolte di buone pratiche e formazione.

Le Linee guida puntualizzano 11 aspetti da monitorare: il diritto alla vita, il diritto di essere liberi da tortura o trattamenti crudeli e degradanti, il diritto all'uguaglianza e non discriminazione, il diritto di associazione, il diritto di assemblea, la libertà di informazione ed espressione, il diritto al lavoro, il diritto alla salute, il diritto del bambino, il diritto all'istruzione. L'Allegato 1 delle Linee guida elenca una serie di strumenti legali consideranti rilevanti: Convenzioni internazionali tra cui la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 8 10 e 19), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 21), Raccomandazioni, Risoluzioni, Linee guida ecc.

## 5. MA... QUALI DIRITTI PER LA FAMIGLIA ARCOBALENO? -

**a. Esempi di differenze tra Paesi, esempi di criticità (lacune) e di strumenti internazionali** - Il matrimonio è l'istituto familiare tradizionale cui conseguono numerosi diritti e doveri nei confronti del partner (diritti successori, filiazione, locazioni, ecc.) e di terzi (es. fisco, sicurezza sociale, ecc.).

Mappa che mostra la situazione delle unioni omosessuali in Europa



FONTE WIKIPEDIA (agosto 2014)

Nel mondo, allo stato attuale<sup>1</sup>, due persone aventi lo stesso sesso possono accedere all'istituto del matrimonio in 16 Paesi (Paesi Bassi, Belgio, Spagna, Portogallo, Canada, Sudafrica, Svezia, Norvegia, Danimarca, Islanda, Argentina, Uruguay, Nuova Zelanda, Francia, nel Regno Unito (solo in Inghilterra, Galles e Scozia) e Brasile, in diciannove Stati USA, e in alcune regioni del Messico, in Lussemburgo (dal 2015). In Europa – di cui la mappa illustra la situazione – il matrimonio è aperto a coniugi dello stesso sesso in 9 Paesi: nei Paesi Bassi (dal 2001), in Belgio (2003), in Spagna (dal 2005), in Norvegia (dal 2008), in Portogallo (dal 2010), in Islanda (dal 2010), in Danimarca (dal 2012), in Francia (dal 2012), in parte del R.U. (dal 2014), in Lussemburgo (dal 2015).

In altri Paesi - pur non essendo consentito alle persone dello stesso sesso di accedere all'istituto del matrimonio - vengono registrati i matrimoni fra persone dello stesso sesso celebrati altrove.

In vari Paesi si può accedere a ufficializzazioni diverse dalle nozze, e cioè, a vari tipi di unioni civili: in alcuni paesi, l'Unione civile ha effetti molto simili al matrimonio; in altri paesi, ha solo alcuni degli effetti del matrimonio. In alcuni Paesi, ci si riferisce alla convivenza di fatto, quale fonte di diritti e doveri tra i partner.

Ma allora, come regolamentare le coppie gay, a livello internazionale, se ci sono problemi (etici, religiosi, ecc.) che si contrappongono allo stesso riconoscimento del matrimonio tra persone dello stesso sesso?

E come regolamentare la genitorialità, la procreazione assistita e la gestazione per altri, e le adozioni?

L'omogenitorialità è il legame, di diritto o di fatto, tra uno o più bambini (sia figli biologici sia, molto più raramente, adottati) e una coppia di persone dello stesso sesso.

Circa la procreazione assistita, non tutti i singoli ordinamenti nazionali hanno disciplinato in via legislativa le sue modalità di esercizio. Le nazioni che hanno legiferato hanno compiuto scelte disomogenee creando diversi quadri normativi. Il Parlamento europeo ha prodotto una ricerca di carattere comparato sulla gestazione per altri. Si va da divieti a livelli vari di regolamentazione (restrizioni di età ecc.). A livello europeo, c'è una Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (1997 CETS N. 164) del Consiglio di Europa, non ratificata da tutti i paesi membri dell'Ue. E ci sono due Direttive UE sulla procreazione assistita, e la direttiva 2011/24/UE sulla mobilità dei pazienti. In Italia - proprio mentre sto scrivendo (il 4 settembre 2014) - c'è stato un accordo tra le regioni su Linee guida per la fecondazione assistita.

L'adozione da parte di coppie dello stesso sesso è legale in Regno Unito, Spagna, Svezia, Norvegia, Danimarca, Belgio, Paesi Bassi, Islanda, Israele e Francia.

Stato legale dell'adozione da parte di coppie dello stesso Sesso in Europa

<sup>1</sup> Cfr. Wikipedia



Fonte wikipedia (2 settembre 2014)

Germania Finlandia e Groelandia pur non consentendo l'adozione da parte di coppie dello stesso sesso riconoscono a chi è in convivenza registrata con una persona di sesso uguale l'adozione dei figli naturali e adottivi del partner. L'adozione dei figli naturali e adottivi del partner è conosciuta anche come adozione del figliastro (espressione desueta), o stepchild adoption. In Irlanda i single, sia omosessuali che eterosessuali, possono richiedere l'adozione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo nel febbraio 2013 – con il caso X e Others v. Austria - ha accolto il ricorso di una donna omosessuale austriaca che nel suo Paese si era vista negare la possibilità di adottare il figlio della propria convivente come consentito all'interno delle coppie conviventi di sesso diverso, sentenziando che tale negazione costituisce discriminazione per orientamento sessuale e violazione del diritto al rispetto della vita familiare.

Nel gennaio 2008 (caso E.B. v. Francia), la Corte aveva fatto valutazioni simili accogliendo il ricorso di una donna omosessuale francese che nel suo Paese si era vista negare la possibilità di adottare un minore da persona singola come consentito alle persone singole eterosessuali.

La Convenzione europea sull'adozione di minori del 1967 è stata rivista nel 2008.

E ci sono anche le Hague Conventions, ora coperte dalla Regolamentazione Bruxelles II bis. Con il Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio "relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di matrimonio e in materia di responsabilità genitoriale" (che abroga il reg. n. 1347/2000) l'Unione europea (Ue) ha riunito in un unico strumento giuridico le disposizioni relative al divorzio e alla responsabilità genitoriale.

Per le famiglie arcobaleno è rilevante in particolare la priorità accordata a "the best interests of the child".

La Corte di giustizia UE tende a sviluppare i casi sui diritti dei bambini di famiglie arcobaleno in termini di diritto di libera circolazione, e di cittadinanza europea.

La Convenzione delle N.U. sui diritti dell'infanzia (UNCRC) dà la priorità al "the best interests of the child" (art. 3), diritti di registrazione nome nazionalità e cura (art. 7), rispetto e protezione di identità (art. 8), protezione da separazione dai genitori (art.9), diritto di ricongiungimento familiare (art. 10), rispetto del punto di vista del bambino (art.12). L'UNCRC è interpretata dal Comitato delle N.U. sui diritti del bambino. Tutti i paesi membri dell'Ue l'hanno ratificata e i tribunali nazionali devono tenerne conto secondo le proprie tradizioni legali; e ne tiene conto anche la Carta fondamentale dei diritti dell'uomo (CEDU) del Consiglio d'Europa.

Il principio del "the best interests of the child" si riflette in più strumenti internazionali, rilevanti per le famiglie arcobaleno: ad esempio, in relazione al riconoscimento delle famiglie arcobaleno, la *Hague Convention on parental responsibility and protection of children* prevede che "può essere rifiutata solo se contraria alla politica pubblica, tenendo conto del best interests del bambino" (art.22).

Ue e leggi nazionali devono tenerne conto. Tra l'altro, la Raccomandazione CM/Rec (2010)5 del Consiglio di Europa chiede che si tenga nel debito conto l'interesse superiore del fanciullo anche nell'istruzione.

In Italia – precisa una pubblicazione (supportata dallo *Human Rights Violations Documentation Fund* di ILGA-Europe nell'ambito del progetto "Implementing the Council of Europe's Recommendation on LGBT rights") che è una Sintesi dell'applicazione in Italia della Raccomandazione CM/REC (2010)5 - "le persone LGBT incontrano seri ostacoli in relazione alla vita familiare e alla genitorialità dal momento che non hanno accesso al matrimonio e le unioni civili non sono riconosciute. Sebbene l'ordinamento giuridico italiano conferisca alcuni diritti e doveri alle coppie di fatto, sia eterosessuali che dello stesso sesso, in particolare per quanto riguarda: la libertà di circolazione e residenza all'interno dell'Ue e il ricongiungimento familiare; il risarcimento danni; alcuni benefici connessi al rapporto di lavoro e le pensioni; i contratti di locazione; i congedi per i lavoratori e l'assistenza sanitaria, nel complesso, le coppie di fatto e, soprattutto, le coppie dello stesso sesso, non godono ancora di alcun diritto in molti settori particolarmente significativi.

"Per quanto concerne la genitorialità, mentre i bambini nati fuori dal matrimonio da una coppia eterosessuale godono degli stessi diritti dei bambini nati in costanza di matrimonio, il bambino nato da una coppia dello stesso sesso ha, dal punto di vista giuridico, un solo genitore: quello biologico.

"La Legge n. 184 del 1983 sull'adozione dei minori consente l'adozione esclusivamente alle coppie sposate da almeno tre anni oppure, se sposati da meno di tre anni, bisogna dimostrare di avere convissuto in modo stabile e continuativo

prima del matrimonio, per un periodo tale da raggiungere fra convivenza e matrimonio almeno i tre anni e l'adozione da parte di un uomo o di una donna single non è ammessa. Pertanto, le coppie dello stesso sesso non hanno alcuna possibilità di adottare dal momento che non possono avere accesso all'istituto matrimoniale e nemmeno possono adottare come individui singoli".

Nel caso di adozioni internazionali – oltre alle restrizioni italiane – c'è da tenere conto delle restrizioni della legislazione del paese di origine dell'adottato che spesso impediscono adozioni da parte di single o di coppie non coniugate.

Nell'agosto 2014 - suscitando clamore - una decisione del Tribunale dei minori di Roma ha riconosciuto a una donna il diritto di adottare la figlia partorita dalla sua compagna e concepita all'estero con la procreazione assistita eterologa. Dinanzi a questa decisione, il mondo politico si è ritrovato diviso.

Esponenti del centrodestra, e parte dei cattolici, hanno espresso critiche. La Comunità gay l'ha definita una "sentenza storica".

In Italia, la fecondazione eterologa è stata vietata dalla Legge 40. Una sentenza della Consulta ha poi definito questo divieto incostituzionale. Dopo la bocciatura (nell'agosto 2014) di un decreto sulla fecondazione voluto dal ministro Lorenzin, il 3 settembre 2014, le Regioni italiane – sfidando il Parlamento – hanno raggiunto un Accordo sulle Linee guida in materia di procreazione medicalmente assistita che prevede l'impiego di gameti di donatori. La Toscana ha emanato una delibera ad hoc: via libera alla fecondazione, basta pagare un ticket di 500 euro. Il ministro Lorenzin insiste: serve una legge.

In Italia, le persone LGBT che vogliono sposarsi, deve farlo all'estero. Attualmente - circa la trascrizione nei registri di stato civile dei matrimoni contratti all'estero - in assenza di una legge, ogni Comune inizia a fare da sé. Il sindaco di Roma, Ignazio Marino - dopo Grosseto Napoli e Bologna - ha promesso il "Registro delle unioni civili". A Milano (dove il Registro delle unioni civili esiste già da due anni) l'assessore alle Politiche sociali insiste sulle nozze, e preme "per il riconoscimento di un diritto indiscutibile".

**Nel momento in cui si scrive, c'è attesa per le proposte annunciate dal premier Matteo Renzi:** molto probabilmente, unioni civili piuttosto che matrimonio.

Il congedo matrimoniale è lasciato alla buona volontà dei datori di lavoro. Alle coppie gay che vogliono tutelare solo in parte i rapporti patrimoniali e i diritti successori, restano i patti di convivenza e il testamento (che può però essere impugnato dai genitori in vita del defunto e da eventuali figli e coniugi).

Circa la genitorialità, passando un confine, un figlio, perde un genitore; passando un altro confine, ne acquisisce un altro. Ad esempio, in caso di genitorialità avuta grazie alla gestazione per altri, i figli delle coppie italiane di padri (automaticamente tutti e due padri in Canada o in America) hanno un solo padre appena passato il confine italiano.

**b. Orientamenti europei** - In questo contesto, per grandi linee appena descritto, che tipo di suggerimenti e indicazioni vengono da parte del Consiglio d'Europa?

- **Il Consiglio d'Europa - Esempi di indicazioni della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani - La Raccomandazione CM/Rec (2010)5 - le Linee guida su giustizia a misura di minore del 17.11.2010**

**La Corte dei diritti umani** - Le relazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa contengono, sia un'analisi di buone prassi relative ai diritti umani, sia dettagliate raccomandazioni circa possibili modi per svilupparle ulteriormente. L'art. 14 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) del Consiglio d'Europa recita:

"Il godimento dei diritti e delle libertà stabiliti nella presente Convenzione saranno garantiti senza discriminazione basata su qualsivoglia motivo, quali il sesso, la razza, il colore, la lingua, l'opinione politica o di altra natura, l'origine nazionale o sociale, insieme con l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita o altro status".

Benché la CEDU non includa direttamente il riferimento all'orientamento sessuale, la giurisprudenza adottata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo indica chiaramente che la discriminazione dovuta a motivi basati sull'orientamento sessuale o l'identità di genere è proibita e va abolita. Nella maggior parte dei casi di discriminazione basata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dichiarato la violazione del diritto al rispetto della vita privata e, più recentemente, a quello della vita familiare, in relazione all'art. 14 (clausola generale di non discriminazione).

Rispetto alla Corte di giustizia europea dell'Ue, la Corte dei diritti dell'uomo del Consiglio di Europa ha più possibilità d'intervento sulle questioni di diritto di famiglia, e negli ultimi anni ha pronunciato sentenze importanti per le famiglie omogenitoriali, il riconoscimento del fatto che sono famiglie, e la loro anagrafe.

La maggior parte dei ricorsi da essa ricevuti, presentati sul tema delle coppie dello stesso sesso, si riferiscono alla violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata e familiare) o dell'art. 12 CEDU (diritto di sposarsi e di fondare una famiglia) applicati singolarmente o in combinato disposto con l'art. 14 CEDU (clausola generale di non discriminazione).



E spesso chiamano in causa anche l'art. 5 del Protocollo 7 e la Convenzione europea sull'adozione dei minori (1967) riveduta nel 2008, ecc. Spesso, la trama argomentativa delle sentenze si incentra sul ruolo giocato dal principio di non discriminazione (art. 14) in combinato disposto con l'art. 8 che tutela il pieno diritto al rispetto della vita privata e familiare.

**Stesso diritto alla vita familiare** - Circa il matrimonio, la Convenzione europea dei diritti umani (la CEDU) ha delegato in toto ai singoli Stati la materia delle unioni omosessuali. Ma la Corte europea è sempre attenta ad evitare discriminazioni che possano trovare causa nelle regolamentazioni diverse di fenomeni fra loro omogenei.

Ad esempio, la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) non obbliga lo Stato a riconoscere il diritto al matrimonio a una coppia omosessuale, considerando – precisa la Corte - “che le autorità nazionali si trovano in posizione migliore per valutare e rispondere alle esigenze della società in materia, giacché il matrimonio ha connotazioni sociali e culturali profondamente radicate che differiscono da una società all'altra.

Tuttavia, la sentenza *Schalk e Kopf c. Austria* (ricorso n. 30141/04) ha stabilito che la relazione tra i ricorrenti – una coppia di omosessuali con relazione stabile che chiedeva, alle autorità austriache, il permesso di contrarre matrimonio - rientra nella nozione di “vita familiare”, così come quella di una coppia eterosessuale che si trova nella stessa situazione. In altri termini - nel caso *Schalk e Kopf* (N. 30141/04) - la Corte ha stabilito che non garantendo alle coppie omosessuali accesso al matrimonio, l'Austria non ha violato l'art. 12, letto in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione, poiché tale scelta rientra nel margine di apprezzamento riservato agli Stati.

Tuttavia, la Corte ha affermato con chiarezza che una coppia di fatto formata da due persone gay o lesbiche conviventi senza figli, costituisce vita familiare ai sensi dell'art. 8 della Convenzione. Le coppie omosessuali, perciò, devono poter godere dello stesso diritto alla vita familiare garantito alle coppie eterosessuali.

La Corte ha altresì evidenziato che la formulazione dell'art. 12 consentirebbe un'interpretazione tale da non escludere il matrimonio tra due uomini o due donne.

**Non perpetuare situazioni discriminatorie** - Circa le unioni civili, i giudici europei hanno a cuore il fatto che la legislazione nazionale non perpetui situazioni discriminatorie.

Ad esempio, nella sentenza (2013) *Vallianatos e altri c. Grecia*, la Corte rileva che:

“l'estensione delle unioni civili alle coppie omosessuali permetterebbe a queste ultime di disciplinare le questioni relative al patrimonio, al mantenimento e alla successione, non come dei privati che stipulano un contratto ai sensi del diritto ordinario, ma sulla base di norme giuridiche che disciplinano le unioni civili, beneficiando così del riconoscimento ufficiale della loro relazione da parte dello Stato”.

La Corte accetta che la tutela della famiglia nel senso tradizionale è, in linea di massima, un motivo rilevante e legittimo che potrebbe giustificare una differenza di trattamento (v. *Karner*; e *Kozak*) ma

“...poiché la Convenzione è uno strumento vivo (...) lo Stato deve necessariamente tenere conto delle evoluzioni della società e dei cambiamenti nella percezione delle questioni sociali e relative allo stato civile e alle relazioni, compreso il fatto che non vi è solo un modo o una scelta per condurre la propria vita familiare o privata”.

L'art. 12 (diritto al matrimonio) non impone agli Stati di riconoscere il matrimonio fra persone dello stesso sesso (sentenza *Schalk e Kopf*) e il diritto al matrimonio omosessuale non può essere dedotto nemmeno dall'articolo 14 (divieto di discriminazione) in combinato disposto con l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Gli Stati, quando decidono di offrire alle coppie omosessuali un'altra modalità di riconoscimento giuridico, godono di un certo margine di apprezzamento per decidere sulla natura esatta dello status conferito; e - precisa Roberto Conti – la Corte “ha dichiarato più volte che il matrimonio conferisce uno status particolare a coloro che vi si impegnano (...) e che il diritto di contrarre il matrimonio comporta conseguenze a livello sociale personale e giuridico”, si vedano, tra altre, tra altri casi *Gas e Dubois* e *Burden*.

In numerose pronunce viene affermato che le coppie di fatto che deliberatamente scelgono di non registrare la propria unione non possono pretendere la stessa tutela giuridica che lo Stato assicura alle coppie che invece accedono ad un istituto giuridico regolato dalla legge (si veda per esempio *Shackleton c. Regno Unito*, N. 45851/99). Tuttavia nel caso *Karner c. Austria* (N. 40016/98) la Corte ha sancito che le coppie di fatto omosessuali devono vedersi garantiti i medesimi diritti ed obblighi delle coppie di fatto eterosessuali.

**L'interesse superiore del minore** - Circa l'adozione, quando si discute di adozione da parte di persone dello stesso sesso emergono in particolare tre ipotesi:

- adozione da parte di un single
- adozione del figlio da parte del partner dell'altro;
- adozione di un figlio da parte di una coppia omosessuale.

Il margine di apprezzamento del quale godono gli Stati nel regolare l'unione di tali coppie in modo diverso dal matrimonio induce la Corte ad escludere l'esistenza di una discriminazione rispetto alle coppie sposate.

Ma la sentenza *X e altri c. Austria* (2013) un po' cambia la situazione. La sentenza *X e altri c. Austria* (2013) conferma il

fatto che il margine di apprezzamento si riduce comunque in maniera considerevole quando in discussione entra il tema delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

E insiste sul ruolo dell'interesse superiore del minore, anche se “non dice nulla sull'opportunità e doverosità che una legislazione consenta tout court alle coppie omosessuali di adottare un figlio, anche nell'ipotesi in cui il minore sia figlio di uno dei partner. La Corte è sembrata voler marcare molto i propri limiti e quelli della CEDU” (Roberto Conti).

**La Raccomandazione CM/REC (2010)** - Questa raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere (adottata il 31 marzo 2010) si fonda su quanto prescritto dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e sulla relativa giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Ha pertanto una portata che è al contempo storica - poiché colloca le questioni LGBT nel quadro dei diritti umani e della loro protezione - ma limitata. Ad esempio, non si spinge a richiedere che gli Stati firmatari introducano il matrimonio egualitario. E delimita il campo del “diritto al rispetto della vita privata e familiare”.

La Raccomandazione CM/Re (2010)<sup>5</sup> ricorda che i diritti umani sono universali e devono essere riconosciuti a ogni individuo, anche con misure positive degli Stati contro i trattamenti discriminatori, tenendo presente il principio secondo il quale “non può essere invocato nessun valore culturale, tradizionale o religioso, né qualsiasi precetto derivante da una “cultura dominante” per giustificare il discorso dell'odio o qualsiasi forma di discriminazione”.

E prende nota della Dichiarazione congiunta del 2008, di 66 Stati dinanzi all'Assemblea generale delle N.U. che “condanna le violazioni dei diritti umani basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, quali le uccisioni, la tortura, l'arresto arbitrario e “la privazione dei diritti economici sociali e culturali, tra cui il diritto alla salute”.

Circa il “Diritto al rispetto della vita privata e familiare”, questa Raccomandazione sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere (tra l'altro) precisa:

“23. Quando la legislazione nazionale conferisce diritti e doveri alle coppie non sposate, gli Stati membri dovrebbero garantire l'applicazione senza alcuna discriminazione, sia nei confronti delle coppie dello stesso sesso, che di quelle di sesso diverso, ivi compreso per quanto riguarda le pensioni di reversibilità e il diritto di subentrare nel contratto di affitto.

24. Quando la legislazione nazionale riconosce le unioni registrate tra persone dello stesso sesso, gli Stati membri dovrebbero cercare di garantire che il loro status giuridico e i loro diritti e obblighi siano equivalenti a +quelli previsti per le coppie eterosessuali che si trovano in situazioni paragonabili.

25. Quando la legislazione nazionale non riconosce o non conferisce diritti né obblighi alle unioni registrate tra persone dello stesso sesso, gli Stati membri sono invitati a prendere in esame la possibilità di fornire alle coppie dello stesso sesso, senza alcuna discriminazione, ivi compreso rispetto a coppie di sesso diverso, i mezzi giuridici o di altro tipo per risolvere i problemi pratici legati alla realtà sociale in cui vivono.

26. Tenendo conto del fatto che l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente nelle decisioni in materia di responsabilità genitoriale, o di affidamento di un bambino, gli Stati membri dovrebbero accertarsi che tali decisioni siano prese senza discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

27. Tenendo conto del fatto che l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente nelle decisioni riguardanti l'adozione di un bambino, gli Stati membri la cui legislazione nazionale consente l'adozione di minori da parte di persone celibi o nubili dovrebbero garantire l'applicazione senza discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

28. Quando la legislazione nazionale consente la procreazione medicalmente assistita per donne celibi, gli Stati membri dovrebbero cercare di garantire l'accesso a tale trattamento senza discriminazioni basate sull'orientamento sessuale”.

Circa “l'occupazione” la Raccomandazione precisa:

29. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'adozione e l'attuazione di misure appropriate in grado di fornire una protezione efficace contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere in ambito lavorativo e professionale, tanto nel settore pubblico, che in quello privato. Tali misure dovrebbero riguardare le condizioni di accesso all'occupazione e alle promozioni professionali, le modalità di licenziamento, il salario e altre condizioni lavorative, anche al fine di prevenire, contrastare e punire le vessazioni e altre forme di vittimizzazione.

30. Un'attenzione particolare dovrebbe essere prestata alla protezione efficace del diritto alla vita privata delle persone transessuali in ambito lavorativo, in particolare per quanto riguarda le informazioni richieste per candidarsi a un posto di lavoro, per evitare che siano costrette a svelare inutilmente al datore di lavoro e agli altri dipendenti la storia del loro cambiamento di sesso o a indicare il nome anagrafico portato precedentemente”.

**Giustizia a misura di minore** - Le Linee guida su giustizia a misura di minore del Comitato dei ministri del Consiglio di Europa, adottate il 17.11.2010, hanno tra l'altro ricordato che nelle cause in materia di diritto di famiglia (per esempio filiazione, affidamento, sottrazione di minore da parte di un genitore) i giudici dovrebbero dimostrare una diligenza eccezionale al fine di evitare ogni rischio di conseguenze dannose sui rapporti familiari.

- **Unione europea - Non discriminazione - Diritto alla libera circolazione — Diritti economici e sociali - La Risoluzione (2014) del Pe sulla Tabella di marcia del Pe**

**La non discriminazione** - La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea stabilisce espressamente la proibizione della discriminazione basata sull'orientamento sessuale:

“Ogni discriminazione fondata sul sesso, sulla razza, sul colore, sull'origine etnica o sociale, su caratteristiche genetiche, sulla lingua, sulla religione o sul credo, su opinioni politiche o di altra natura, sull'appartenenza a una minoranza, sul patrimonio, sulla nascita, sulla

disabilità, sull'età o sull'orientamento sessuale è vietata".

E, ovviamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia UE non ha mancato di rilevare, e condannare, un bel po' di discriminazioni (sarebbe utile l'avvio di Raccolte ragionate delle sentenze Ue, così come già esistono per la Corte dei diritti umani del Consiglio d'Europa). Ci si limiterà qui a citare un esempio relativo ai diritti pensionistici.

Nel 2008, il caso Tadeo Maruko c. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen (Causa C-267/06) – relativo alla pensione di reversibilità - ha creato un altro precedente, evidenziando che qualora lo Stato consenta a coppie omosessuali di registrare le proprie unioni, il mancato riconoscimento di qualsiasi beneficio invece garantito alle coppie sposate rappresenta una discriminazione e una violazione della direttiva contro le discriminazioni. Per la Corte di giustizia dell'Ue, la persona coniugata è paragonabile a quella di una persona unita in unione civile.

Il 10 maggio 2011, con la sentenza Romer c. Freie und Hansestadt Hamburg (causa C-147/08) – caso relativo alla pensione complementare - la corte ha statuito che, alla luce dell'ordinamento tedesco, la condizione di una persona coniugata è paragonabile a quella di una persona unita in unione civile e che conseguentemente va esteso a quest'ultima il beneficio della pensione complementare, pena la violazione della direttiva 2000/78 in ragione dell'orientamento sessuale.

**Il diritto di libera circolazione** – Il Trattato di Lisbona ha chiarito che l'elenco dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea non è esaustivo. E ha cercato di evidenziare ed arricchire i diritti di cui gode il cittadino rispetto all'Unione e alle sue istituzioni. I diritti del cittadino possono essere divisi in due categorie:

- quelli di cui il cittadino è titolare direttamente rispetto all'Unione (artt. 9 10 e 11) - I diritti politici
- quelli che può far valere verso gli Stati membri - Il diritto di circolazione e di soggiorno nei territori degli Stati membri costituisce il nucleo esse

La libera circolazione dei lavoratori è tutelata dall'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Ue (TFEU). Il diritto di stabilimento dall'art. 49 TFEU. E la libertà di fornire servizi dall'art. 56 del TFEU. Il Reg. (Ue) n. 492/2011 definisce un catalogo di diritti di non discriminazione dei lavoratori Ue.

La libertà di circolazione e di soggiorno delle persone aventi la cittadinanza europea, e dei loro familiari, è attualmente regolamentata, oltre che dagli articoli 20 e 21 del TFUE, da alcuni atti derivati, tra i quali assume un'importanza fondamentale la Direttiva 2004/38/CE che disciplina in via generale la materia. In merito a questa problematica, nel luglio 2014, il ministro Federica Mogherini ha precisato:

"Estendere subito ai partner non italiani sposati, o uniti civilmente a cittadini italiani dello stesso sesso, i benefici di ingresso facile previsti per familiari di coppie sposate".

Per familiare, l'art. 2, par. 2 della Direttiva 2004/38 relativa ai diritti dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri intende:

- il coniuge
- il partner che «abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata, sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante»;
- i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner e gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner.

La direttiva non chiarisce se l'espressione "coniuge" contempli anche coniugi dello stesso sesso. Il Consiglio europeo - con una Posizione comune del 2003 - ha chiarito che non era possibile adottare una definizione di "coniuge" che facesse riferimento al coniuge dello stesso sesso, perché solo una minoranza di Stati membri estendono il matrimonio a coppie dello stesso genere.

Successivamente, una Comunicazione del 2009 ha incluso i coniugi omosessuali nei Paesi dove esiste il matrimonio omosessuale; e negli altri il diritto ad essere riconosciuti come partner registrati, se esiste l'istituto. Per quanto riguarda i conviventi - siano essi registrati o no - il Consiglio ritiene che il riconoscimento di tali situazioni debba basarsi esclusivamente sulla legislazione dello Stato membro ospitante.

La Commissione europea ha intrapreso la strada del mutuo riconoscimento dei documenti di stato civile e dei loro effetti nell'Ue. E, in generale, la Corte di giustizia dell'Ue è abbastanza severa nei confronti di restrizioni della libera circolazione dei cittadini Ue.

**Diritti sociali ed economici** - La regolamentazione UE sulla libera circolazione tutela le persone LGBT, tramite il diritto di parità di trattamento sul mercato del lavoro (per retribuzione, licenziamento, accesso alla formazione, ecc.); e tramite la protezione delle norme anti-discriminazioni (dirette e indirette), ad esempio, se il bambino di una coppia gay è escluso da un asilo nido (v. caso Coleman), per condizioni di lavoro, contro le molestie al lavoro o durante la formazione, ecc.

Ci sono molte sentenze della Corte di giustizia sulla non discriminazione per orientamento sessuale.

La direttiva 2004/38/EC protegge tutti i lavoratori, al lavoro e nel campo della formazione, da discriminazioni basate

sull'orientamento sessuale (v. casi Maruko 2008, Romer 2011, Hay 2013). Non è ancora stata adottata la direttiva sui beni e servizi. La direttiva 2006/54/EC tutela da discriminazioni i trans lavoratori. Altre misure rilevanti per la famiglia arcobaleno sono la Direttiva 92/85/ECC per lavoratrici incinte (v. congedo di maternità, tempo per esami, protezione da licenziamenti ecc.) e la Direttiva 2010/18/EU che implementa i congedi parentali.

**La Risoluzione del PE (2014) sulla Tabella di marcia UE contro omofobia e orientamento e identità di genere** - Rilevando l'assenza di una politica globale pluriennale per la tutela delle persone LGBTI (come per l'uguaglianza di genere, e la disabilità), il 4 febbraio 2014, il PE ha adottato una sua Risoluzione sulla Tabella di marcia dell'Ue contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Il Piano prevede:

- azioni orizzontali: scambio di buone prassi tra gli Stati membri attraverso il metodo del Coordinamento aperto; integrazione di queste problematiche nelle attività delle Agenzie UE ecc.
- disposizioni generali in materia di non discriminazione
- non discriminazione nel settore dell'occupazione e condizioni di lavoro, dell'istruzione, della sanità, in relazione a beni e servizi, a favore di transgender e intersessuali
- azioni nei campi della cittadinanza famiglia e libera circolazione; libertà di riunione e di espressione; odio e reati generati dall'odio, asilo; allargamento e azione esterna.

Nello specifico – per “Cittadinanza famiglia e libera circolazione” – con questa sua Risoluzione del 4 febbraio 2014 sulla Tabella di marcia dell'Ue contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere, il Parlamento europeo propone quanto segue:

- “1 la Commissione dovrebbe elaborare Orientamenti per garantire l'attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare, nell'ottica di assicurare il rispetto di tutte le forme di famiglia riconosciute a livello giuridico dalle leggi nazionali degli Stati membri;
- 2 la Commissione dovrebbe presentare proposte finalizzate al riconoscimento reciproco degli effetti di tutti gli atti di stato civile nell'Unione europea al fine di ridurre gli ostacoli discriminatori di natura giuridica e amministrativa per i cittadini e le relative famiglie che esercitano il proprio diritto di libera circolazione;
3. la Commissione e gli Stati membri dovrebbero valutare se le attuali restrizioni in materia di cambiamento dello stato civile e modifica dei documenti d'identità applicabili ai transgender pregiudichino la capacità di queste persone di godere del proprio diritto di libera circolazione;
4. gli Stati membri che hanno adottato normative in materia di convivenza, unioni registrate o matrimoni di coppie dello stesso sesso dovrebbero riconoscere le disposizioni affini adottate da altri Stati membri”.

Circa le disposizioni generali in materia di non discriminazione - con questa sua Risoluzione sulla Tabella di marcia dell'Ue contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere del 4 febbraio 2014 - il Parlamento europeo auspica quanto segue:

- “1. gli Stati membri dovrebbero consolidare l'attuale quadro giuridico dell'Ue lavorando all'adozione della proposta di direttiva recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, provvedendo tra l'altro a chiarire il campo di applicazione delle relative disposizioni e le spese connesse
2. la Commissione, gli Stati membri e le agenzie competenti dovrebbero prestare particolare attenzione alla situazione delle lesbiche, che sono vittime di discriminazioni e violenze multiple (fondate sia sul sesso sia sull'orientamento sessuale), e provvedere di conseguenza all'elaborazione e all'attuazione di opportune politiche antidiscriminazione”.

Circa la non discriminazione nel settore dell'occupazione - con la sua Risoluzione sulla Tabella di marcia dell'Ue contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere (4 febbraio 2014) - il Parlamento europeo rivendica quanto segue:

“nel monitorare l'attuazione della direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, la Commissione dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare alla tematica dell'orientamento sessuale; nel monitorare l'attuazione della direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, la Commissione dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare alla tematica dell'identità di genere;

La Commissione dovrebbe definire, di concerto con le agenzie competenti, orientamenti atti a specificare che, nella direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, il termine «sesso» contempla anche i transgender e gli intersessuali;

Gli organismi competenti in materia di uguaglianza dovrebbero essere incoraggiati a informare le persone LGBTI, nonché i sindacati e le organizzazioni di datori di lavoro, in merito ai diritti di tali persone”

**VI. Che fare?** - Già base dei Trattati istitutivi della CEE, i diritti umani hanno trovato un'espressione più forte nella Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel 2000.

La loro importanza è ulteriormente cresciuta quando la Carta ha assunto valore giuridicamente vincolante, con l'entrata

in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009.

Anche se l'accertamento giudiziario sovranazionale ha solo "il ruolo, certamente significativo, di rimuovere dallo scenario provvedimenti nazionali lesivi del Codice UE dei diritti fondamentali" (cfr. G. Bronzini) o "quantomeno un controllo di coerenza sostanziale tra i principi costituzionali espressi dalla Carta e il *decisum interno*" (cfr. E. Harris), i diritti fondamentali stanno diventando Codice privilegiato di riferimento. Ogni paese che chiede di aderire all'Ue viene esaminato sulla base dei cosiddetti criteri di Copenaghen. E il Quadro strategico UE - e il suo relativo Piano di attuazione - in materia di diritti umani dovrebbero contribuire alla promozione di questi diritti in tutto il mondo.

Tuttavia l'Europa manca di adeguati strumenti di intervento, di fronte agli effetti di crisi e globalizzazione, di fronte alle recrudescenze contro-riformatrici, razziste e xenofobe, di fronte a reati motivati da odio, fanatismo e terrorismo, e di fronte agli effetti di conflitti sempre più vicini, più cruenti e più pericolosi, e di fronte a chiusura e discriminazioni che rinascono e possono esplodere a livello nazionale. Non a caso, il Parlamento europeo ha chiesto di utilizzare sanzioni (basate sull'articolo 7 TUE) per violazioni dei valori e principi comuni europei (sia la Commissione, sia gli Stati Membri, non l'hanno mai fatto sinora): ma gli è mancata la maggioranza necessaria per attivare tale articolo. Ragion per cui, in teoria, sarebbe necessario modificare i Trattati per introdurre un meccanismo di allarme, valutazione e sanzione delle violazioni della democrazia, stato di diritto, diritti umani ed eguaglianza, peraltro già esistente nel settore economico e di bilancio. Il Piano di azione UE sui diritti umani scade a fine 2014. C'è da riflettere sulle future sfide strategiche. Qui di seguito alcuni miei suggerimenti.

**I – Famiglia: che l'UE promuova una Task force inter-istituzionale per elaborare un nuovo unico strumento congiunto** - I diritti delle persone LGBT e della famiglia arcobaleno hanno conosciuto un notevole sviluppo nel corso degli ultimi anni, in particolare dal primo caso alla Corte dei diritti umani (Dudgeon) - concernente l'orientamento sessuale - e il suo riferimento all'art 8 (diritto alla vita privata e familiare).

Tuttavia, come intuibile anche da quanto finora più o meno analizzato, sono molte le sfide che le persone LEGTB - e le famiglie omogenitoriali - devono affrontare.

A livello nazionale, per questi diritti, è riscontrabile una situazione a macchia di leopardo. Ci sono forti differenze tra un Paese all'altro. Ci sono paesi molto avanzati; e paesi con standard minimi, o assai carenti o addirittura assenti. E, spesso, per potere usufruire di diritti e prerogative che altri hanno in automatico, i cittadini LGBT devono fare ricorso a cause.

Il tutto mentre i rapporti familiari assumono l'aspetto di una galassia di rapporti non necessariamente fondati sul matrimonio, e al cui interno si collocano relazioni fra coppie - non necessariamente eterosessuali - e complesse relazioni fra minori e coppie, tra minori, tra minori e singolo, e tra minori e società. E campi sensibili - quali le adozioni, la procreazione assistita e la gestazione per altri (utero in affitto) - attendono chiarimenti legali.

È sulla base di questo tipo di considerazioni che, a questo punto, potrebbe forse essere utile che l'Unione europea - promuova la creazione di una Task force inter-istituzionale (N.U./ OIL, Consiglio d'Europa, Ue) incaricata di elaborare (nel giro di 12 mesi?) o un Rapporto alla Ruggie (ispiratore della recente revisione delle Linee guida per OCSE per le multinazionali) o, meglio sarebbe, un Progetto di Testo comune - che potrebbe assumere la forma o di Nuove Linee guida o di Nuova Carta Sociale o di una Metaconvenzione (convenzione delle convenzioni) o di Codice di condotta per la famiglia in Europa e nel mondo - che possa sostituire tutto quanto oggi esiste (a livello internazionale) in materia di diritto alla famiglia e della famiglia, includendovi (tra l'altro) filiazione, adozioni, e eventualmente procreazione assistita e gestazione per altri, ecc.

Il testo da produrre dovrà tenere conto, sia delle evoluzioni della società, sia delle indicazioni della giurisprudenza. Dovrà garantire il diritto della libera circolazione delle persone (e dei loro diritti) ma anche proibire ogni possibile forma di discriminazione, ivi incluso quella dovuta a motivi basati sull'orientamento sessuale o l'identità di genere. L'obiettivo è quello di garantire - a tutti senza alcuna discriminazione - il godimento dei diritti fondamentali, e umani.

Come precisato dal Consiglio d'Europa (v. Rac. CN/Rec (2010)5) i diritti umani sono universali e devono essere riconosciuti a ogni individuo, anche con misure positive degli Stati contro i trattamenti discriminatori, tenendo presente il principio secondo il quale

"non può essere invocato nessun valore culturale, tradizionale o religioso, né qualsiasi precetto derivante da una "cultura dominante" per giustificare il discorso dell'odio o qualsiasi forma di discriminazione".

È ora di attivare un circuito virtuoso di mutua alimentazione tra ordinamento sovranazionale e ordinamento interno (spesso, i poteri - legislativo e politico - si ritrovano inchiodati a visioni nazionalistiche). Ma è anche ora di porsi l'obiettivo di far rispettare a tutti gli Stati un insieme coerente di regole. È ora quindi, di evitare - a monte - discriminazioni che possono trovare causa in regolamentazioni diverse di fenomeni fra loro omogenei.

Il *soft law*, nell'Unione europea, mira a raggiungere obiettivi specifici in determinati settori, unificando, armonizzando, coordinando e cooperando. A prescindere dal tipo di testo che si deciderà di mettere in cantiere - Linee guida, Carta, Metaconvenzione, Codice di condotta, Rapporto alla Ruggie, ecc. - gli obiettivi dell'incarico da dare a una Task Force (e per il prodotto finale) dovrebbero/potrebbero essere questi:

- razionalizzare, semplificare, modernizzare
- quando opportuno superare la sola ottica della convergenza, e mirare piuttosto a uniformare o unificare, tenendo

- conto anche della giurisprudenza e delle evoluzioni della società
- avviare una prassi di Raccolte ragionate di giurisprudenza - per ciascuna Corte – e di link di collegamento tra di loro
- darsi l'obiettivo di fungere da Faro per eventuali necessarie riforme nazionali, e Leggi in materia
- proibire ogni tipo di discriminazione.

Nella realtà, all'origine, l'attività di uniformazione è stata effettuata quasi esclusivamente mediante Convenzioni internazionali e Leggi uniformi che, frutto di trattative fra gli Stati, diventano legge nazionale di ciascuno di essi. Solo successivamente, hanno assunto sempre più importanza:

- lo strumento giurisprudenziale (non solo pronunce nazionali su strumenti comuni, ma anche le sentenze dei tribunali internazionali);
- formule contrattuali, e clausole tipo;
- il contributo della dottrina.

La stessa dottrina sta ora dando un contributo - non solo per la scelta delle materie da proporre come eventuale oggetto di unificazione normativa e per un'interpretazione del diritto uniforme - ma anche per l'elaborazione di Progetti di unificazione non cogenti (*soft law* in contrapposizione ad *hard Law*, di origine legislativa) con l'obiettivo di diventare fonte di ispirazione tanto delle future scelte dei legislatori quanto nella redazione di contratti internazionali.

**II. A livello UE - per omofobia e discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere - tener conto della Tabella di marcia (2014) del Parlamento europeo e della Raccomandazione CM/Re (2010)5 del Consiglio d'Europa** - Come si è visto, in alcuni paesi, è ammesso il matrimonio omosessuale. Altri hanno creato nuovi istituti giuridici a cui possono accedere le coppie formate da persone dello stesso sesso, che assicurano alcuni o gli stessi diritti di cui godono le coppie sposate, tuttavia evitando l'uso del termine "matrimonio" (riservato alle coppie eterosessuali): tali istituti sono generalmente denominati come patti o unioni civili o partnership registrate.

Visto che l'Unione Europea possiede una competenza ridotta in materia di regolamentazione del diritto di famiglia - le cui decisioni vanno prese all'unanimità - gli Stati membri non sono obbligati a consentire che le coppie dello stesso sesso possano formalizzare giuridicamente la loro unione.

Tuttavia, benché non risolve tutti i problemi, mi sembra comunque condivisibile quanto rivendicato dalla Tabella di marcia (2014) del Pe (v. Paragrafo 5):

- nuove Linee guida per l'attuazione delle direttive 2004/38/CE e 2003/86/CE
- "riconoscimento reciproco degli effetti di tutti gli atti di stato civile"
- normative in materia di convivenza, unioni registrate o matrimoni di coppie dello stesso sesso che "dovrebbero riconoscere le disposizioni affini adottate da altri Stati membri".

Considerando che la strada per il mutuo riconoscimento degli status a livello europeo è lunga, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione europea a stilare Linee guida (orientamenti) perché sia la libera circolazione delle persone che le politiche di ricongiungimento familiare riguardino ogni tipo di unione (quando riconosciute dagli Stati membri) e non si limitino solo a tutelare quelle fra persone eterosessuali.

Circa l'applicazione della direttiva sulla libera circolazione - a livello europeo - la Commissione Barroso era orientata verso nuove Linee guida in materia, piuttosto che verso una proposta di sua revisione come richiesto da alcuni Stati membri (in primis Gran Bretagna e Germania, che vogliono limitare la libera circolazione in fase di crisi economica). Resta da vedere cosa farà la nuova Commissione europea in carica dal 2014.

E - in caso di conferma della volontà di nuove Linee guida - resta da vedere se queste comprenderanno a chiare lettere la proibizione per gli Stati UE di negare il mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle coppie dello stesso sesso, e cioè, la proibizione delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale come previsto dall'art 21 della Carta dei Diritti Fondamentali, sulla base della quale la Commissione ha iniziato procedimenti di infrazione contro numerosi Stati. Il riconoscimento reciproco degli effetti di tutti gli atti di stato civile nell'Unione europea, compresi i matrimoni, le unioni registrate e il riconoscimento giuridico del genere, è un modo non troppo nascosto per far valere i matrimoni omosessuali anche in Paesi (come ad esempio l'Italia) che ancora non ammettono tali riconoscimenti.

Il trattato di Lisbona prevede che solo gli aspetti transnazionali del diritto di famiglia sono di competenza Ue, con voto all'unanimità. Per il resto, il diritto di famiglia rimane di competenza nazionale, come voluto da alcuni Stati membri in occasione della stesura del Trattato di Lisbona. La Commissione potrebbe immediatamente presentare una proposta sul mutuo riconoscimento del diritto di famiglia nell'Ue per quanto riguarda gli aspetti transnazionali, ma ha però deciso di seguire la strada del 'mutuo riconoscimento dei documenti di stato civile e dei loro effetti' nell'Ue.

L'impatto di questa scelta è di ampia portata: assicurare che i documenti di nascita, morte, matrimonio, filiazione, etc. siano riconosciuti in tutta l'Ue e che abbiano gli stessi effetti ovunque. Tradotto: coppia LGBT sposata e con figli in Belgio si trasferisce in Italia ed è riconosciuta come tale (sposata e con figli) benché in Italia non sia ammesso questo tipo

di matrimonio.

Passando all'adozione, attualmente, le procedure di adozione dipendono dalle legislazioni nazionali e l'adozione rimane fuori dalle competenze Ue. A livello internazionale, l'adozione è governata dalla Convenzione europea sull'adozione di minori (rivista) - per le persone LGTB è rilevante l'art. 7 - e dalla Hague Adoption Convention (1993) ratificata da tutti gli Stati membri.

Ai sensi dell'art 24 della Convenzione il riconoscimento di un'adozione può essere rifiutato da uno Stato solo se l'adozione è “*contrary to the state's public policy, taking into account only best interest of the child*”.

Ai sensi dell'art. 11 della *Hague Adoption Convention* il bambino adottato ha gli stessi diritti dei figli biologici. Tenendo conto dell'interesse superiore del minore e del divieto di discriminazione, il bambino adottato dovrebbe essere considerato familiare, sulla base del riconoscimento della decisione di adozione.

Da qui, ancora una volta, l'importanza del 'mutuo riconoscimento dei documenti di stato civile e dei loro effetti' nell'Ue. Un'alternativa al mutuo riconoscimento potrebbe essere una proposta di legislazione che consenta tout court alle coppie gay di adottare un figlio?

Oltre che una loro inclusione nella Direttiva sui servizi medici - per le persone LGTB - la procreazione medicalmente assistita e la gestione per altri solleva una serie di problemi - il diritto di accesso ad esse; la garanzia che i documenti di stato civile (per es. certificato di nascita) siano riconosciuti in tutti i paesi membri; il diritto del bambino alla cittadinanza dei suoi genitori e a documenti d'identità, ecc. - in attesa di risposte coerenti e comuni.

Anche i diritti dei minori (il loro interesse superiore, e il diritto di essere ascoltati anche in relazione alle coppie gay) andrebbero maggiormente chiariti.

**III. Famiglia arcobaleno: non dimenticare il possibile ruolo della contrattazione** - Circa la famiglia arcobaleno, anche la contrattazione tra sindacato e mondo del lavoro può determinare delle svolte.

Ad esempio, di recente, una grande multinazionale del credito dalle salde origini italiane, Intesa San Paolo - con il Protocollo sull'inclusione e le pari opportunità e il relativo Accordo siglato il 24 luglio 2014 con i sindacati (Dircredito, Fibi, Fiba, Fisac, Sinfub, Ugl e Uilca) - ha esteso il congedo matrimoniale retribuito di 15 giorni a tutti (matrimonio etero o omosessuale, a prescindere da dove è stato celebrato, civile o religioso, cattolico o acattolico purché si tratti di confessioni che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato italiano e purché i coniugi dopo il matrimonio risultino conviventi, e anche se non c'è trascrizione nei registri dello stato civile).

- Chiedere, in sede G20 due nuove Task force, e, in sede ONU, due nuovi Titoli nell'Agenda per lo sviluppo post-2015 sugli stessi temi

Per far fronte a crisi e dumping sociale, per una concorrenza equa e socialmente sostenibile, e per promuovere progresso anche sociale - come ho proposto nei miei ultimi due libri, 2020: la 'nuova unione europea *L'Ue tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie* Ed. LULU (dicembre 2010) e *Introduzione all'Unione europea Oltre la sfida del 2014* Ed. Il mio libro- Feltrinelli (luglio 2014) - sarebbe forse cosa utile richiedere, al G 20, l'avvio di due nuove Task Force e, in sede ONU, l'inserimento di due nuovi titoli nell'Agenda ONU per lo sviluppo post-2015 - su questi stessi temi:

- Diritto del lavoro, diritto a un salario equo, e diritto a un lavoro dignitoso
- Definizione di uno Spazio sociale (globale oltre che europeo) qui inteso quale insieme sinergico di Politiche, Diritti e doveri, Pari opportunità, Dialogo sociale, Responsabilità sociale delle imprese e Relazioni industriali, Equità

Ovviamente, in uno Spazio sociale - globale oltre che europeo - la famiglia arcobaleno e i suoi diritti meritano debita visibilità, e pieno diritto di cittadinanza.



## Bibliografia

Conference Edition Handbook on the rights of Rainbow families by Cara-Friend, Belfast (giugno 2014)  
Consiglio d'Europa - Raccomandazione CM/Rec (2010)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere (2010)  
Consiglio UE (25 giugno 2012) - Diritti umani e democrazia: quadro strategico dell'Ue in materia dei diritti umani e democrazia e relativo Piano di Azione  
Consiglio UE - Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons (24 giugno 2013)  
Conti R. *I giudici e il biodiritto* Ed. Aracne, 2014  
Enciclopedia Treccani  
Ferrarese M.R. *Prima lezione di diritto globale* Edizioni Laterza 2012  
*Manuale giuridico sui diritti LGBT in Europa e Italia* Realizzato nell'ambito del progetto Equal Jus  
Parlamento europeo Testi approvati - Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sulla Tabella di marcia dell'Ue contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere (2013/2183 (INI))  
Perin Giulia "Matrimoni omosessuali, unioni civili registrate all'estero e libera circolazione dei familiari di cittadini dell'Unione europea, questioni aperte e margini di azione per potenziali - Cause pilota" in Italia", Firenze 22 gennaio 2011  
SEAE - Diritti umani e relazione dell'azione UE nel mondo 2011  
SEAE - Relazione annuale dell'Ue sui diritti umani e la democrazia nel mondo 2012  
Paruolo S. 2020: *la nuova unione europea L'Ue tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie* Ed. LULU (dicembre 2010)  
Paruolo S. *Introduzione all'Unione europea Oltre la sfida del 2014* Ed. Il mio libro- Feltrinelli (luglio 2014)  
The Peace Institute-Institute of Contemporary Social and Political Studies, *Slovenia White Paper on Free movement of rainbow families within the European Union*, written by Neza Kogovsek Salamon and Katarina Vucko (versione luglio 2014)  
**20. SERVE PIÙ EUROPA ANCHE SOCIALE - VARATO IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI / PEDS 5 febbraio 2018 - in Europa in movimento**

*In Europa, e nel resto del mondo, servono Regole (e Diritti) anche sociali. L'Ue ha varato un nuovo Pilastro europeo dei diritti sociali, che deve ora tradursi in realtà. In cosa consiste? E da cosa è stato preceduto?*

La Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017 ha sottolineato l'importanza - per il futuro dell'Ue a 27 - di un'Europa sociale forte, fondata su una crescita sostenibile, che favorisca il progresso economico e sociale come la coesione e la convergenza, il rispetto dell'integrità del mercato interno e la presa in conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo chiave delle parti sociali.

Sempre nel 2017 - dopo oltre un anno e mezzo di consultazioni con le parti sociali - la Commissione europea ha poi presentato il suo atteso maxi-Pacchetto sul Pilastro europeo dei diritti sociali, pensato quale risposta all'esigenza di più giustizia sociale da parte dei cittadini impoveriti dalla crisi, e quale bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. In cosa consiste questo Pilastro? Si arriverà alla definizione di un vero Piano per l'implementazione, di questo Pilastro, e della Carta europea dei diritti fondamentali? Si va verso una regolamentazione, uniforme, di soglie Ue? Quali sono i principali temi, oggi, sul tappeto? Potrebbe essere utile immaginare la creazione di un Istituto europeo (ma da declinare in ciascun paese Ue) per la Previdenza complementare; e la creazione, in ambito G 20 e Onu, di due nuove Task Force, inter-istituzionali e con parti sociali, su/e per Regole e Diritti sociali?

Questi, e altri, i quesiti su cui qui mi soffermo.

Intanto una buona notizia, di marca italiana. Il 23 gennaio 2018, a Bruxelles, Romano Prodi ha presentato un Piano europeo da 150 miliardi di investimenti all'anno (finanziato da tutti i 27 Paesi) per il rilancio dell'Europa sociale, che va in tre direzioni precise: 1. Istruzione 2. Sanità 3. Case popolari.

"Non vogliamo - ha precisato - l'Europa dei banchieri o della finanza, vogliamo un'Europa sociale".

Il Piano UE da 150 miliardi di investimenti (con una possibile interazione tra pubblico e privato, inclusi fondi pensioni e assicurazioni) - da rendere operativo già nel 2019 - è il "New Deal per l'infrastruttura sociale". L'idea è stata abbracciata anche dalla Commissione europea. L'interazione con Bruxelles potrebbe prendere vita all'interno del Piano Juncker per gli investimenti. In Italia, per attuare il Piano Prodi ci sarà la Cassa depositi e prestiti. Ma procediamo con ordine ...

**1 - IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI** (aprile 2017) - Tenendo conto dell'assenza di competenze dell'Unione per adottare legislazione vincolante in campi ricoperti dal pilastro, il Pacchetto è stato presentato sotto due forme giuridiche:

- una Raccomandazione della Commissione europea

- una proposta di Proclamazione Congiunta (come inizialmente si è già fatto per la Carta dei diritti fondamentali) del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

Su queste basi, la Commissione ha poi avviato le discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio per assicurare al Pilastro un ampio sostegno politico, e la sua approvazione ad alto livello. Il Pilastro europeo dei diritti sociali - proposto dalla Commissione europea - è concepito principalmente per la zona euro, ma è applicabile a tutti gli Stati membri dell'Ue che desiderino aderirvi.

Per sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale, il Pacchetto definisce 20 principi - e diritti fondamentali - articolati in tre categorie:

- pari opportunità e accesso al mercato del lavoro
- condizioni di lavoro eque
- protezione, e inclusione, sociale

E pone l'accento su come affrontare i nuovi sviluppi nel mondo del lavoro - e nella società - per realizzare la promessa di un'economia sociale di mercato, competitiva, e finalizzata alla piena occupazione e al progresso sociale.

Si tratta di un Pacchetto ambizioso, i cui elementi chiave sono una Raccomandazione con venti principi, quattro Provvedimenti, un Documento di riflessione, e l'istituzione di un Quadro di valutazione della situazione sociale.

Il nuovo Pilastro europeo dei diritti sociali mira a rendere più visibili, e comprensibili, principi e diritti che già figurano in disposizioni vincolanti del diritto dell'Unione. Vengono quindi definiti, e riaffermati, diritti già presenti nell'acquis giuridico dell'Unione europea e nell'acquis giuridico internazionale. Ma – parallelamente - il nuovo Pilastro europeo dei diritti sociali mira a completare i principi e diritti esistenti per tener conto di realtà nuove.

La maggior parte degli strumenti necessari alla sua concretizzazione sono nelle mani delle Autorità nazionali, regionali e locali, e anche delle parti sociali e della società civile. L'Unione europea, e in particolare la Commissione europea, può contribuirvi agendo (nel rispetto delle specificità nazionali e dei dispositivi istituzionali) nei campi in cui esercita una competenza condivisa.

Principi e diritti non sono direttamente applicabili. Il problema principale resta quindi l'attuazione effettiva di questi principi e diritti. Un aspetto importante del *suivi* del Pilastro riguarderà l'attuazione e applicazione dell'*acquis*.

**20 Principi** - Questi 20 principi del Pilastro europeo dei diritti sociali proposto dalla Commissione europea:

1. Istruzione formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita
2. Parità di genere
3. Pari opportunità
4. Sostegno attivo all'occupazione
5. Occupazione sicura e adattabile
6. Stipendi
7. Informazioni sulle condizioni di lavoro e protezione in caso di licenziamenti
8. Il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori
9. Equilibrio tra lavoro e vita
10. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato
11. Assistenza e assistenza ai bambini
12. Protezione sociale
13. Benefici per la disoccupazione
14. Reddito minimo
15. Redditi da vecchiaia e pensioni
16. Assistenza sanitaria
17. Inclusione di persone con disabilità
18. Cure a lungo termine
19. Alloggi e assistenza per i senzatetto
20. Accesso ai servizi essenziali

**Quattro provvedimenti** - Quattro Provvedimenti rivedono o innovano le direttive sull'equilibrio vita privata-lavoro (tra cui il congedo parentale), sui diritti dei lavoratori atipici (inclusi quelli dell'economia digitale e verde) e sull'orario di lavoro.

**Un documento di riflessione** - Il Documento di riflessione (promesso dal 'White paper' sul futuro dell'Ue) è sulla dimensione sociale dell'Ue.

**Un Quadro di valutazione** - Un "Quadro di valutazione della situazione sociale" misurerà le tendenze e le prestazioni degli Stati membri in 12 aree; e valuterà i progressi compiuti in direzione di una "tripla A sociale in tutta l'Unione. I risultati confluiranno nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche".

**Non mancano elementi positivi...** - Saranno necessarie ulteriori iniziative legislative affinché alcuni principi e diritti compresi nel Pilastro divengano effettivi.

Ove necessario, la legislazione dell'Ue vigente sarà aggiornata, integrata e applicata più efficacemente. Ma fin da ora - al Pilastro europeo dei diritti sociali - la Commissione affianca una serie di ulteriori iniziative, legislative e non legislative, concernenti ad esempio:

- l'equilibrio tra attività professionale e vita privata di genitori e prestatori di assistenza
- l'informazione dei lavoratori
- l'accesso alla protezione sociale
- l'orario di lavoro.

Circa l'orario di lavoro, con l'intenzione di aiutare gli Stati membri ad attuare correttamente l'acquis e ad evitare nuove infrazioni, la Commissione europea ha adottato un chiarimento della direttiva sull'orario di lavoro che fornisce orientamenti per l'interpretazione di vari aspetti della direttiva in linea con un *corpus* normativo sempre più ampio. C'è da dire anche che questo chiarimento inquieta la Confederazione europea dei sindacati (CES) in quanto "potrebbe condurre a una cattiva esecuzione di decisioni di giustizia". Da qui "la sua esortazione alla Commissione europea di procedere a una adeguata consultazione delle parti sociali, in materia". Comunque, è cosa positiva il fatto che la Commissione europea rifletta sulla necessità di una migliore applicazione della legislazione sociale europea, e dei diritti sociali esistenti.

**Oltre che una Parte legislativa: due Consultazioni** - Oltre che una Parte legislativa, il Pacchetto lancia anche due Consultazioni delle parti sociali:

- a. una Consultazione sull'ammodernamento delle regole dei contratti di lavoro. La Commissione ha lanciato un dibattito relativo alle garanzie minime che devono essere riconosciute a tutti i lavoratori, compresi quelli che occupano posizioni di lavoro atipico: da qui la revisione della direttiva sulle dichiarazioni scritte (91/533/CEE) che riconosce ai lavoratori, all'inizio di un nuovo rapporto di lavoro, il diritto di ricevere comunicazione scritta in merito ai suoi aspetti essenziali.
- b. una Consultazione sull'accesso alla protezione sociale per la definizione di nuove regole in materia.

La Commissione vuole colmare i divari e vagliare modalità per garantire a tutti i lavoratori l'accesso a sistemi di protezione sociale, e servizi per l'occupazione, sulla base del loro contributo. A oggi, i diritti e gli obblighi associati alla protezione sociale sono stati sviluppati principalmente per i lavoratori assunti con contratti standard. Restano ancora insufficientemente evoluti per le persone che esercitano attività di lavoro autonomo o atipico. Le modalità di lavoro più flessibili, odierne, offrono nuove opportunità, soprattutto per i giovani, ma possono dare luogo a nuove precarietà e disparità. "Pur non riconoscendo la promozione del lavoro indipendente quale panacea per la disoccupazione - hanno subito precisato i sindacati europei - la Confederazione europea dei sindacati (CES) sostiene le proposte sulle regole relative alla protezione dei lavoratori indipendenti e dei lavoratori atipici". I sindacati hanno quindi preso parte, in modo costruttivo, alle consultazioni sulla revisione della direttiva sulla dichiarazione scritta e sull'accesso alla protezione sociale per tutti.

**Novità per i Congedi parentali ed equilibrio tra vita professionale e vita privata...** - Dopo quasi un decennio di politiche neoliberaliste, austerità, e tagli indiscriminati alla spesa pubblica, ai servizi e ai diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, sarebbe stato forse importante marcare un cambio di passo ancor più radicale tra l'altro avanzando più proposte di carattere legislativo, andando ancor più lontano, lanciando un vero processo di convergenza verso l'alto ...

Tuttavia, anche grazie al contributo dei sindacati, nel Pilastro non mancano evidenti elementi positivi che superano posizioni di retroguardia delle rappresentanze imprenditoriali europee. Basti qui pensare al congedo di paternità.

Allo stato attuale, le tutele per quest'ultimo variano da paese a paese: in alcuni casi il congedo è retribuito dall'azienda, in altri dallo Stato, in altri casi il congedo di paternità non è proprio previsto. Tra gli imprenditori, c'è chi - come Emma Marcegaglia - sottolinea che un Accordo volontario sul congedo parentale fra BusinessEurope e l'European Trade Union Confederation (la CES) già impone alle imprese "obblighi difficilmente raggiungibili, andare oltre ne comprometterà la competitività" e che "molti Stati non sono in grado di garantire le retribuzioni ai lavoratori che prendono il congedo". Ma Luca Visentini (Segretario generale della CES-Confederazione europea di sindacati) - in una sua Nota - accusa BusinessEurope di aver rifiutato di rinegoziare i termini dei congedi e "di cercare semplicemente una scusa per affossare il Pilastro sociale "ultima chance dell'Unione di creare un'Europa più sociale". La Confederazione europea dei sindacati si dichiara pronta a impegnarsi in consultazioni e dialogo sociale, per l'implementazione dei principi nel Pilastro cui - sostiene - dovrebbero aderire tutti i paesi membri dell'Ue. E invita le organizzazioni imprenditoriali a fare altrettanto. I sindacati europei considerano "il Progetto di legislazione in materia di retribuzione di congedi parentali, di paternità e dei prestatori di assistenza promettente e necessario" anche se trovano deplorabile il fatto che non migliori la protezione contro il licenziamento delle donne dopo congedi di maternità. "Sosterremo - hanno dichiarato - l'impegno della Commissione europea nelle sue intenzioni, e per far adottare questa legislazione malgrado l'opposizione di alcuni imprenditori".

**Novità per l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare** - La proposta di direttiva (la cui attuazione gli Stati membri possono affidare alle parti sociali purché siano garantiti i risultati che essa persegue) intende, in particolare, accrescere le opportunità per gli uomini di assumersi responsabilità genitoriali e di assistenza.

Stabilisce una serie di standard minimi nuovi o più elevati per il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per i prestatori di assistenza. Non prevede una migliore protezione contro il licenziamento per le madri che tornano dal congedo di maternità. Dovrebbe - non solo recare benefici per i bambini - ma anche contribuire ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, riducendo la disparità tra uomini e donne nell'occupazione (pari all'11,6% nel 2015, e al 30% nel caso delle famiglie con bambini di età inferiore a 6 anni) uno degli elementi alla base del divario retributivo di genere (16,3%) e del divario pensionistico di genere (40%).

*Le nuove misure per facilitare la conciliazione tra lavoro e vita di famiglia, sono poi state definitivamente adottate nel 2019. Dovranno essere recepite dagli Stati membri nel giro di 3 anni, e prevedono:*

- minimo dieci giorni lavorativi di congedo di paternità retribuiti come l'indennità di malattia
- due mesi di congedo parentale retribuito e non trasferibile
- cinque giorni di congedo annuale per gli operatori dell'assistenza

**II – LA PROCLAMAZIONE DEL PILASTRO EUROPEO AL VERTICE DI GÖTEBORG (NOVEMBRE 2017)** - Il Pilastro europeo di diritti sociali è stato poi solennemente proclamato, in Svezia, al vertice di Göteborg dedicato alla dimensione sociale dell'Europa.

L'accordo inter-istituzionale, siglato nel vertice di Göteborg dai Presidenti del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione e del Parlamento europeo, è stato accolto da alcuni commentatori con un certo scetticismo, per il rischio di inconsistenza di tale iniziativa e la sua incapacità di produrre effetti concreti nel breve-medio periodo, finendo di fatto con l'accendere speranze poi sistematicamente disattese; e da altri, con valutazioni più ottimistiche che colgono nel Pilastro un chiaro segnale di svolta nel discorso europeo sui diritti sociali o perlomeno un'opportunità di cambiamento che, se opportunamente sfruttato, potrebbero innescare dinamiche al momento inattese.

In altri termini, c'è chi - nella Proclamazione - vede il tentativo di conciliare, da un lato, la volontà degli Stati membri di salvaguardare la propria autonomia contro possibili interferenze dell'Unione nella sfera sociale nazionale e, dall'altro lato, la necessità di evitare di annacquare completamente il valore della stessa proclamazione inter-istituzionale. Non a caso - si sottolinea - nel Preambolo del testo di Göteborg viene ribadita la funzione del PEDS, sia nel riaffermare diritti sociali già presenti nell'acquis comunitario sia nell'aggiungerne di nuovi, prevedendo a tal fine l'adozione di misure legislative a livello appropriato.

Ma, allo stesso tempo, il Preambolo ricorda che lo scopo del Pilastro non può che essere chiaramente limitato ai "poteri e compiti attuali dell'Unione, come conferiti dai Trattati" senza implicarne una possibile estensione; e che la sua implementazione necessita l'adozione di misure (legislative e non) che non solo devono tener conto delle differenze culturali, socio-economiche, ma devono anche rispettare la sovranità nazionale nell'ambito delle politiche sociali, e non devono altresì mettere in discussione gli equilibri finanziari degli stessi Stati membri.

Ciò detto, tra gli esperti, c'è anche chi ritiene che l'accordo inter-istituzionale non rimane un documento privo di valore. Ad esempio, Zane Rasnaca sottolinea il ruolo che la Corte di Giustizia potrebbe avere, richiamando nelle sue pronunce tanto la proclamazione del PEDS quanto la relativa Raccomandazione della Commissione: benché strumenti di *soft law* non vincolanti, essi potrebbero in futuro produrre effetti giuridici, come è già avvenuto in passato con la Carta europea dei diritti fondamentali e alcune Raccomandazioni. Lo stesso riferimento alla Carta europea dei diritti fondamentali nel Preambolo della proclamazione di Göteborg lascia auspicare che anche il PEDS possa essere successivamente incorporato nei Trattati.

Se così fosse, esso non si limiterebbe a estendere e specificare l'interpretazione dei diritti sociali già sanciti nella Carta, ma ne amplierebbe la lista, prevedendo ad esempio il diritto a un eguale accesso alla protezione sociale per tutti i lavoratori a prescindere dal tipo di contratto di lavoro, il diritto a salari equi che garantiscano standard di vita dignitosi, il diritto per i minori svantaggiati a un adeguato percorso di formazione e inserimento ecc.

E se - da una parte - c'è chi (al di là della possibile rilevanza giuridica della proclamazione inter-istituzionale) ritiene necessaria una chiara volontà politica affinché il PEDS possa tradursi in qualche risultato tangibile, se non si vuole che il Social Summit di Göteborg appaia solo come un semplice tentativo di mostrare di aver "fatto qualcosa", senza riuscire a produrre alcun cambiamento significativo e soprattutto nessun concreto ri-bilanciamento dei profondi squilibri tra priorità economiche e performance sociali nell'Ue. D'altra parte c'è chi pensa che il vertice europeo di Göteborg può essere interpretato come un "momento politico", fortemente voluto dalla Commissione, che ha aperto alla possibilità di influenzare le dinamiche tra e all'interno degli Stati membri e creato alcune premesse che potrebbero portare anche a conseguenze inaspettate, a condizione di superare la classica contrapposizione che traspare nei giudizi sul Pilastro Europeo dei Diritti Sociali tra (mancato) strumento di *hard law* e vano meccanismo di *soft law*; e indirizzando la

riflessione su come una pluralità di attori possano concorrere a far sì che nei fatti i diritti sanciti dal Pilastro siano poi effettivamente declinati e non solo proclamati.

**III. LE RIVENDICAZIONI DELLA CES AL VERTICE DI GÖTERBORG** - Alla vigilia del vertice, le Confederazioni dei sindacati europei si sono riunite nella stessa città per confrontarsi ed illustrare quelle che ritengono essere le 10 rivendicazioni necessarie per l'attuazione dei principi e dei diritti del Pilastro sociale contemplati dalla Commissione europea, e per rivendicare pertanto l'esigenza di una dimensione sociale e politiche europee improntate alla crescita sostenibile inclusiva, sostenute anche dalla partecipazione delle parti sociali.

I 10 punti rivendicati dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) - oggetto di campagne on line e di giornate di mobilitazione, volte a sensibilizzare la cittadinanza sulla dimensione sociale e sollecitare i governi ad impegnarsi fattivamente per l'attuazione del pilastro sociale - sono questi:

- Proclamazione del Pilastro dei diritti sociali e attuali direttive correlate
- Piano di azione per dare concretezza ai principi del Pilastro, che preveda una serie di azioni concrete da realizzare nel prossimo futuro, per fare in modo che il Pilastro non rimanga lettera morta e che le istituzioni preposte a livello europeo e nazionale siano costantemente sollecitate a mettere in pratica i 20 principi in esso enunciati
- Investimenti adeguati, per dare concretezza alle misure
- Legislazione per rafforzare diritti e/o crearne di nuovi rispetto a nuove tipologie
- Sostegno di tutte le istituzioni europee, con approccio integrato
- Migliori politiche economiche con Raccomandazioni sociali annuali, per bilanciare un approccio esclusivamente economico
- Progresso sociale nel Trattato Ue, con una clausola di salvaguardia generale per bilanciare le libertà economiche con i diritti sociali
- Maggiore e migliore dialogo sociale - sia nazionale sia europeo, sia settoriale sia intersettoriale, dal livello aziendale al macroeconomico - ma anche sblocco di alcuni accordi non recepiti dalla Commissione in alcuni settori
- Rafforzamento della contrattazione collettiva e diritti sindacali, specie in termini di autonomia ed equità nelle retribuzioni e condizioni di lavoro
- Giusta transizione per la digitalizzazione e fine del *dumping* sociale, con valutazioni di impatto sociale dei processi.

**IV. - E ORA?** - Affinché principi e diritti sociali diventino realmente esigibili e reali c'è ora da continuare, tra l'altro, l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali - e della stessa Carta dei diritti fondamentali oramai parte integrante dei Trattati UE grazie al Trattato di Lisbona - attraverso un vero Piano di implementazione. Ma non vanno dimenticate alcune interessanti riflessioni - e iniziative - sull'opportunità di un'Europa sociale.

**La Risoluzione del Parlamento europeo (gennaio 2017) su un Pilastro europeo dei diritti sociali** - Il 19 gennaio 2017, il Parlamento europeo (riunito in plenaria) - con 396 voti a favore e 68 astensioni - ha adottato la sua Risoluzione su un Pilastro europeo dei diritti sociali, basata sulla Relazione (2016/2095(INI)) della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, la cui relatrice è la portoghese Maria João Rodrigues (S&D). Adottandola gli europarlamentari hanno - tra l'altro - ribadito che tutti i lavoratori devono avere i diritti base garantiti, a prescindere dalla loro forma di lavoro e di contratto.

In estrema sintesi - per la Relatrice - la principale sfida da affrontare nella definizione del Pilastro dei diritti sociali e nel tentativo di aggiornare il Modello sociale europeo (che presenta molte varianti nazionali e in ciascun paese disposizioni specifiche, benché i paesi sono interdipendenti) è che le nostre strutture di Stato sociale stiano "al passo con il cambiamento demografico, la tecnologia, la globalizzazione e il recente e significativo aumento di disuguaglianze sociali".

Senza un *Quadro comune europeo*, gli Stati membri sono destinati a restare intrappolati in una concorrenza distruttiva fondata su una gara al ribasso degli standard sociali.

Serve una convergenza verso l'alto raggiungibile solo mediante l'azione collettiva degli Stati membri.

L'investimento sociale consiste nell'offerta pubblica (e relativo sostegno) di servizi (assistenza per l'infanzia, istruzione, apprendimento permanente, assistenza sanitaria, politiche attive del lavoro, previdenza sociale, regimi di reddito minimo, lotta all'analfabetismo). Circa i finanziamenti, in futuro, "occorrerà far minore affidamento sui contributi lavorativi e maggior tassazione generale, regolamentazione finanziaria e lotta all'evasione fiscale ... L'aumento del lavoro atipico e la crescente intensità di capitale della produzione economica suggeriscono la necessità di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro (compresi i contributi previdenziali) e di cofinanziare i regimi di previdenza sociale mediante altri proventi fiscali (ad esempio plusvalenze, imposta sul reddito o sull'inquinamento) al fine di garantire a tutti un livello decoroso di protezione sociale. Per una migliore *governance* economica servono anche indicatori sociali. L'euro dovrebbe divenire un motore per la convergenza verso l'alto degli standard sociali.

E c'è da prevedere un uso migliore delle politiche esterne dell'Ue per la realizzazione dei diritti sociali in Europa e il

conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello mondiale. Le raccomandazioni OIL vanno applicate in tutto il mondo, in cui a una migliore protezione sociale dovranno contribuire accordi commerciali, partenariati strategici, politiche di sviluppo, politica di vicinato, e l'agenda europea sulla migrazione. L'Europa sociale è e deve essere rivolta a tutti. "Oggi – ha precisato Maria Joao Rodriguez (al momento dell'adozione della Risoluzione) – molti cittadini europei sono privi di protezione dinanzi alla competizione globale, la rivoluzione digitale e le politiche di austerità. Con questo Pilastro dei diritti sociali, noi miriamo a riattivare l'Ue come un scudo protettivo per prevenire la povertà infantile, per rafforzare la garanzia giovani, per garantire i diritti sociali basilari anche alle persone che lavorano con nuove forme di occupazione, eventualmente introducendo una Carta di sicurezza sociale UE per aiutarli a tener traccia dei loro contributi ai regimi sociali ovunque lavorino nel mercato unico europeo". Gli europarlamentari invitano la Commissione europea a proporre regole di lavoro dignitoso, valide in tutta l'Unione europea, e per ogni forma di occupazione (ivi incluso nuove forme di lavoro, lavoro su richiesta, e intermediato da piattaforme digitali). Chiedono anche un rafforzamento degli standard per contrastare il lavoro non dichiarato; per formazione e lavoro dignitoso, ivi incluso paghe adeguate per interim, apprendisti e persone in formazione.

**Alcuni temi sul tappeto...** – Nel momento in cui si scrive siamo in una seconda fase di consultazione delle parti sociali su una possibile azione per affrontare le sfide della Protezione sociale delle persone, in tutte le forme di occupazione.

E la Commissione europea ha proposto di istituire un'Autorità europea del lavoro.

Da parte sua la Confederazione europea dei sindacati (CES) ha individuato 6 indicatori per meglio definire il concetto di lavoro di qualità: accesso a forme di lavoro standard e sicurezza occupazionale, opportunità di formazione e apprendimento lungo l'arco della vita, salute e sicurezza, tempo di lavoro e conciliazione, rappresentanza sindacale. E chiede che l'*Autorità europea del lavoro* svolga un ruolo, in particolare, nel rendere il mercato unico uno spazio più giusto per i lavoratori; e nel rendere più efficaci le attività ispettive, soprattutto in ambito transnazionale, per migliorare le condizioni di lavoro e il rispetto dei diritti sociali. La CES è impegnata in campagne a favore di aumenti salariali, e di diritti anche per i cosiddetti lavoratori *sans papier*.

E (tra l'altro) ha già reagito alla proposta di Direttiva della Commissione europea su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili. Questa proposta sostituisce la direttiva sulla dichiarazione scritta. Propone utili modalità anche per assicurare che le piattaforme *on line* siano responsabili in quanto datori di lavoro. Include modalità essenziali per porre fine a condizioni contrattuali ingiuste (presa in carica da parte dei lavoratori dei costi di formazione professionale ecc.). Agli Stati chiede protezione per i delegati sindacali; e protezione dei lavoratori con contratto flessibile. Riconosce il ruolo della contrattazione collettiva.

"Là dove la proposta di direttiva è debole – sottolinea la CES - è la promessa di attaccare le peggiori forme di precarietà (...) A tal fine servono disposizioni più ferree se si vuole che i lavoratori abbiano una vera *chance* di ottenere la garanzia di un maggior numero di ore retribuite e un orario di lavoro meno fluttuante. Purtroppo la Commissione non ha presentato nessuna soluzione effettiva per far fronte agli *abusi di flessibilità* che consistono ad esempio nel promettere un giorno intero di lavoro a dei lavoratori, per poi rinviarli da loro senza pagarli dopo 1 o 2 ore di prestazione. I lavoratori indipendenti e *freelance* sono abbandonati a se stessi, e non hanno alcuna garanzia di applicazione del principio a lavoro uguale pari salario".

Per contrastare il *dumping salariale* (oltre che sociale) - mentre viene rilanciata la proposta di introdurre un salario minimo legale anche in Italia (proposta non priva di rischi per il futuro della contrattazione collettiva) - c'è chi, da tempo, si interroga sull'opportunità di un *salario minimo* europeo.

Eurostat certifica che nel luglio 2017, ben 22 dei 28 Stati dell'Unione europea avevano un salario minimo. Tra i sei Paesi che ne sono sprovvisti l'Italia è in compagnia di Danimarca, Cipro, Austria, Finlandia e Svezia. Nella UE si va dal minimo dei 235 euro mensili della Bulgaria al massimo dei 1.999 euro del Lussemburgo. Eurostat suddivide i Paesi in tre gruppi. Bulgaria, Lituania, Romania, Lettonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia e Polonia registrano un salario minimo nazionale inferiore ai 500 euro. Portogallo, Grecia, Malta, Slovenia e Spagna si collocano tra 500 e mille euro (Portogallo fanalino di coda con 650 euro e Spagna in testa con 826). Mentre Regno Unito, Francia, Germania, Paesi Bassi, Belgio, Irlanda e Lussemburgo sono tutti sopra i mille euro, con il record citato prima del Lussemburgo.

Circa l'*orario di lavoro*, attualmente il potente sindacato dei metalmeccanici tedeschi, Ig Metall sta chiedendo, oltre che un aumento contrattuale, anche una diminuzione dell'orario di lavoro a 28 ore settimanali, anche se solo su base volontaria (soglia innovativa, se si pensa alle famose 35 ore ormai acquisite, e al dibattito sul "lavorare meno lavorare tutti"). La prima puntata è già andata in onda il 4 gennaio 2018, quando si sono fermati i lavoratori della Porche nello stabilimento di Zuffenhausen.

Personalmente, ho difeso il "lavorare meno lavorare tutti" anche nei miei ultimi due libri. E credo che – nel corso della rivoluzione 4.0 - il tema meriterebbe, oggi, molta più attenzione in tutti i Paesi Ue.

Resta intanto aperto il dibattito sul Pacchetto della Commissione europea sull'*Unione economica e monetaria* (che propone un passaggio dal Meccanismo di stabilità europeo a un Fondo monetario europeo, nuovi strumenti finanziari per una ulteriore stabilità della zona euro; la controversa proposta di integrare il Fiscal Compact nei Trattati o nella legislazione secondaria; la proposta di istituire un Ministro europeo delle finanze). E proseguono i negoziati sui *cambiamenti climatici* nel 2018 (Cop 23 a Katowice).

Il tutto in un contesto di prossime elezioni politiche in più Paesi membri dell'Ue. I cittadini europei capiranno che c'è

bisogno di più Europa (e non di meno Europa)?

**Mirare a una vera UEM (Unione economica e monetaria) o a un'UEMS (Unione economica monetaria e sociale)?** - Con l'affermarsi di economie emergenti, il mondo cambia. Per non parlare del terrorismo, dei numerosi conflitti che ci circondano e dei problemi di sicurezza e di difesa, della lotta ai cambiamenti climatici ecc.: tutti problemi che nessuno Stato può risolvere da solo. In un momento, quindi, in cui i movimenti nazional-populisti si colorano sempre più di anti-europeismo (basti pensare all'esito del referendum inglese su brexit) non sarà forse inutile sottolineare che non c'è troppa Europa. Piuttosto, c'è troppo poca Europa. Il progetto europeo andrebbe quindi completato, se non si vuole assistere a una sua graduale disgregazione.

D'altra parte, è vero anche che l'Europa (Ue) che c'è, non è perfetta, né tanto meno esente da euosprechi. Ragion per cui trovo interessante il recente libro di Roberto Ippolito *Euosprechi* (Chiarelettere), buon punto di partenza per ulteriori approfondimenti. Io stessa, da anni sostengo che bisogna rivedere anche come sono spese le risorse UE (per fognature senza sbocco?) – per fare cosa, e come – e che non basta una correttezza formale dei conti. Bisogna prestare più attenzione a cosa si realizza.

Quanto al futuro dell'Europa, innanzitutto, c'è da riprendere a crescere, e se possibile, senza debiti.

E ci sono problemi strutturali da risolvere, con misure – e infrastrutture – per energia, ambiente, trasporti verdi, economia circolare, digitalizzazione, *crowd e share economy, job / e imprese creation* ecc. Servono quindi più investimenti, di quanto già previsto dal Piano Juncker di recente rafforzato. Ma, forse, c'è anche da rivedere il Fiscal compact - adottato con un Accordo intergovernativo - e altri Patti. E c'è da uscire da regole di bilancio troppo stringenti, se necessario anche con una sospensione temporanea delle regole.

In altri termini, di sicuro, c'è da tornare ai Trattati, al rispetto dei diritti umani, e ai veri valori del processo d'integrazione europea avviato dai padri fondatori. Inoltre, pur auspicando un'Unione a 27 e più, concordo con chi ritiene che c'è da concentrarsi, lasciando la porta aperte a tutti i Paesi che vorranno aderirvi, innanzitutto sull'Europa dei 19 dell'Unione economica e monetaria (UEM), completando l'Unione economica e bancaria, e l'Europa fiscale e dei capitali. Sì, quindi, a una Cooperazione rafforzata – purché non diventi una cooperazione *à la carte*, e a macchia di leopardo: e purché sia intesa quale Nucleo aperto ad altre adesioni.

L'Unione economica e monetaria-UEM (attualmente cooperazione rafforzata tra 19 Paesi) va completata. E andrebbe forse trasformata in UEMS (Unione economica monetaria e sociale). Agli altri paesi dell'Ue a 28 (27 senza gli inglesi dopo Brexit) va invece chiesto il rispetto dei principi, dei valori e delle regole dei trattati.

Non è possibile avere una moneta unica e 19 politiche di bilancio. Unione fiscale significa anche regole comuni di bilancio, accordo sia sulle uscite (politiche di bilancio), sia sulle entrate (v. anche questione delle risorse proprie dell'Unione).

Con una politica fiscale coordinata? O piuttosto – per evitare dumping fiscale – con un'armonizzazione dei livelli di imposizione, e delle basi imponibili? La recente proposta della Commissione Juncker di armonizzazione della base imponibile delle imprese è un esile segnale nel giusto senso. E ricordiamoci anche che nel 2017 – come precisava il Rapporto Monti – nell'Ue gli oneri fiscali sul lavoro “hanno rappresentato, in media aritmetica, il 46% delle entrate fiscali, contro il 9,8% delle imposte sul reddito delle società”.

In realtà, l'Unione europea è zoppa di una vera politica di bilancio-fiscale-economica comune e di sociale. Il Trattato di Lisbona ha recepito il concetto di “economia sociale di mercato” (che ha il merito di enfatizzare il ruolo delle regole del gioco), ma nella realtà, sempre più spesso, non c'è rispetto delle regole, mancano vere regole sociali, e l'economia sociale di mercato è lontana dall'esser realtà. Benché dovrebbe essere il sociale a dare un senso all'Unione economica e monetaria, il sociale è sempre stato una Cenerentola.

Tuttavia, fermarsi alla moneta unica implica un triste destino. No – quindi – al *dumping* sociale, salariale, fiscale e ambientale: alimento dell'attuale ribellione, e disaffezione, dei popoli. Sì a una vera Unione europea – non solo economica monetaria e politica – ma anche sociale.

I diritti fondamentali dovrebbero prevalere sulle libertà economiche.

**Attualmente, la politica sociale rientra nelle competenze concorrenti** - Il Trattato di Roma ha previsto una “armonizzazione” dei sistemi sociali. Successivamente, sono poi subentrati la strategia di Lisbona (e poi la strategia di Europa 2020, almeno in parte erede della strategia di Lisbona) – quindi – il cosiddetto Metodo del coordinamento aperto (in un'ottica di convergenza dei sistemi) e la strategia dell'occupazione. Con l'Atto unico europeo (senza precludere progressioni verso l'alto) è nata la possibilità di norme europee – minime – per definire soglie comuni al di sotto delle quali non è possibile andare.

E – di fatto la legislazione sociale europea ha finora determinato sia peggioramenti sia miglioramenti dell'esistente. Nel 1992 – con il Protocollo sulla Politica sociale allegato al Trattato – il Trattato di Maastricht ha rafforzato il dialogo sociale europeo.

Il Trattato di Amsterdam ha poi incorporato il Protocollo sulla Politica sociale del Trattato di Maastricht; e ha introdotto un nuovo capitolo sull'occupazione. Il Trattato di Lisbona – dopo il rifiuto olandese e francese del progetto di Trattato



costituzionale – ha poi attribuito alla Carta sociale europea, adottata nel 2000 a Nizza (e preceduta dalla Carta sociale dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989), lo stesso valore giuridico dei Trattati. Nell’ottica di una eventuale revisione dei Trattati – oggi – c’è chi rivendica tra l’altro un Protocollo di progresso sociale.

A mio avviso, l’idea di un nuovo Protocollo sociale sarebbe stata di certo utile al momento della negoziazione del Trattato di Lisbona. Ma, forse, nell’attuale contesto, bisogna saper andar oltre questa richiesta: tutto quanto è sociale dovrà stare nei Trattati, dovrà essere parte integrante di un’UEM (unione economica e monetaria) che diventi un’UEMS (Unione economica monetaria e sociale).

Intanto c’è - innanzitutto - da lavorare affinché il Pilastro europeo dei diritti sociali e la Carta dei diritti fondamentali diventino esigibili, e realtà concrete.

**Si va verso una regolamentazione uniforme di soglie?** - Con il Pilastro europeo dei diritti sociali si sta passando da un’armonizzazione dei diritti nazionali fondata su standard minimi, o massimi, e mutuo riconoscimento, a una regolamentazione uniforme delle soglie di tutela? Una cosa è certa, merita debita attenzione (tra altri) l’art. 151 del Trattato sul funzionamento dell’Unione: l’articolo prevede una parificazione delle norme sociali nel progresso, quindi, una convergenza verso l’alto. L’articolo 151 recita:

“L’Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione.

“A tal fine, l’Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell’economia dell’Unione. Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l’armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative”.

E non sarà inutile ricordare che – sulla base della definizione SESPROS-EUROSTAT – le prestazioni sociali includono: malattie e cure sanitarie, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia e cura dei figli, disoccupazione, abitazione, e esclusione sociale. In una sana logica di sussidiarietà, cosa fare a livello Ue? A livello europeo – oggi – c’è già sul tappeto la proposta di Sistemi europei d’indennità di disoccupazione, in caso di choc. È una proposta sostenibile, e utile perché determina la rottura del principio tedesco di “No transfert Union”. Ma attenzione a non tornare indietro, rispetto alla volontà politica (di questi ultimi decenni) di Politiche attive di lavoro (v. Agenda per la politica sociale (2000-2005), la rinnovata Agenda sociale del 2008 ecc.).

Nè sarà inutile ricordare anche che c’è chi, come l’ambasciatore Cangelosi, si è espresso a favore di una “Ceca” sociale.

#### **QUALCHE ALTRA IDEA PER NON CONCLUDERE ...**

**a. – Potrebbe essere utile immaginare un Istituto europeo per la previdenza complementare?** - Le politiche sociali rimangono ad oggi soprattutto di competenza nazionale. A livello europeo, più che una vera armonizzazione dei diversi Sistemi sociali nazionali, al fine di realizzare obiettivi comuni, si è andato affermando un Modello di convergenza di cui uno degli strumenti utilizzati è stato il Metodo aperto di coordinamento aperto (analisi comparate e ricerca delle migliori pratiche).

Intanto i sistemi pensionistici stanno diventando sempre più complessi e la loro gestione una questione sempre più europea. Ad oggi, in Europa, oltre che volontaria e integrativa (come ad esempio in Germania e Italia), la previdenza complementare può anche essere obbligatoria (Francia e Paesi bassi) o addirittura (a determinate condizioni e in modo reversibile) sostitutiva della previdenza pubblica (come nel RU). Per i lavoratori, la sfida è mantenere traccia di diversi schemi di diritti pensionistici cui hanno aderito durante tutta la loro carriera.

Questa tracciabilità è importante, sia per le persone che hanno bisogno di sapere a che punto si trovano in termini di diritti accumulati in vista della pensione, sia per gli enti pensionistici erogatori che devono mantenere nota dei loro iscritti quando si spostano e cambiano indirizzo anche per periodi molto lunghi.

In altri termini, la libertà di movimento necessita che le persone che attraversano le frontiere non perdano i loro diritti pensionistici.

Per le pensioni pubbliche – primo Pilastro della previdenza (pilastro a mio avviso da privilegiare) il Regolamento n.883/2004 ha lo scopo di assicurare alle persone che hanno lavorato in più di uno Stato membro che i vari contributi non vadano persi al momento del godimento dei diritti pensionistici. Ad oggi, la questione risulta (anche per carenza di legislazione) molto più complicata per i Fondi pensione. C’è da darsi l’obiettivo di creare un Servizio europeo di rilevamento dei diritti pensionistici privati (come mi sembra proporre il recente Libro bianco della Commissione europea “Una strategia per pensioni adeguate sicure e sostenibili”)?

O - come io propongo anche nel mio libro del 2014 - ci sarebbe piuttosto da far nascere la Proposta di creare un unico Istituto europeo per la previdenza complementare? Un Istituto di rilevamento e ricostruzione dei diritti pensionistici complementari, europeo, snello e da declinare nei singoli paesi membri dell’Ue.

**b. Avviare due nuove Task Force inter-istituzionali?** - Tutti i paesi emergenti cominciano a reagire allo sfruttamento.

Ad esempio, l'aumento dei salari in Cina provoca richieste di aumenti analoghi in Bangladesh. E anche altre zone del pianeta sono in ebollizione, che si tratti delle condizioni di lavoro (60 ore la settimana), delle problematiche ambientali, del lavoro minorile, della salute e sicurezza sul posto di lavoro ecc. In Messico per le miniere d'oro, in Cile per il rame, in Brasile per le auto, e poi Senegal, Paraguay, Colombia, Gabon, Africa. Per un motivo o un altro, la protesta cresce.

Dopo la grande crisi (finanziaria economica e sociale) del 2009, l'esigenza di Regole è oramai tornata in scena. E non solo per la finanza! Ma quali Regole? E a favore di chi? In tutti i negoziati in corso (Ue-USA, Ue-Cina, tra i paesi Asiatici) saranno abbastanza definite anche regole e clausole per tutelare tutti i diritti dell'uomo, e delle lavoratrici e lavoratori, la libertà di associazione, l'ambiente e i consumatori?

A tal fine, a mio avviso, potrebbe esser utile l'avvio - nel quadro del G 20 - di due nuove Task Force inter-istituzionali (con Agenzie ONU, Ue, Consiglio d'Europa, ecc.) su:

- Diritto del lavoro, Diritto a un salario equo e Diritto al lavoro dignitoso
- Definizione di uno Spazio sociale (qui inteso - come nel mio libro del 2010 - quale insieme sinergico di Politiche, Diritti e Doveri, Pari opportunità, Dialogo sociale, Responsabilità sociale e Relazioni industriali) e dell'Equità (intesa anche in termini di redistribuzione dei redditi)

Ci vogliono un vero Sviluppo e dei veri Diritti (e non formule caritative) - anche a costo di una profonda razionalizzazione di tutto (*soft e hard law*) quanto esiste.

Ad esempio, è pensabile mettere in cantiere (in una o più organizzazioni internazionali - o in una *Task force* che le coordini) l'elaborazione di un Codice del diritto del lavoro, globale? Da un eccesso di norme nascono rigetto, senso di asfissia, e mancato rispetto per dolo o per mera ignoranza. A mio avviso, servono poche Regole - chiare e trasparenti - anche in questi campi.

Servono anche Regole sociali, europee e globali. C'è una lacuna nell'Agenda dei 20 grandi della terra, e nella stessa Agenda per lo sviluppo dell'ONU?

Valori, etica, e rispetto dei Diritti umani e fondamentali - oggi più che mai - in Europa e nel resto del mondo devono ricomparire in scena da protagonisti.

**21. UE: UN'AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO - ACCESSO ALLA PROTEZIONE SOCIALE - PRIMO ANNIVERSARIO** articolo cerniera nel mio Blog - <https://appuntantieuropei.wordpress.com> 20 marzo 2018 e 14 novembre 2018

Sul sociale ad oggi, mi soffermo nell'Introduzione di questo volume (cui rinvio) Finalmente si si occupa anche dei salari troppo bassi (e dei contratti a zero ore). Qui di seguito, una rapida rievocazione del Pacchetto equità sociale, che va nel senso giusto. Altre iniziative che pure meritano di esser ricordate sono queste: Semestre europeo più improntato al sociale; Pilastro europeo dei diritti sociali ancorato in un processo di monitoraggio dei progressi sociali; varo di una serie di proposte legislative finalizzate all'attuazione del Pilastro (quali la nuova Direttiva per [l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare](#) e la [Direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili](#)), [riforma delle norme sul coordinamento della sicurezza sociale](#); la [proposta che il prossimo bilancio europeo aiuti gli Stati membri ad investire nelle persone](#) (v. Fondo sociale europeo Plus).

**IL NUOVO PACCHETTO SULL'EQUITÀ SOCIALE** - L'Europa è oramai in costante crescita e l'occupazione in aumento, ma c'è molto da fare per garantire che la crescita sia, oltre che più verde e socialmente sostenibile, più inclusiva, e a vantaggio di tutti. A tal fine, il nuovo Pacchetto sull'equità sociale va nel senso giusto. In sintesi, questo nuovo pacchetto propone alcune azioni per realizzare ulteriormente il Pilastro europeo dei diritti sociali. E prevede:

- l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro, iniziativa volta, tra l'altro, a garantire l'accesso alla protezione sociale a tutti i lavoratori compresi gli autonomi;
- una Comunicazione sul monitoraggio dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che sarà collegata al Semestre europeo di Coordinamento delle politiche.

**Un'Autorità europea del lavoro (nuova Agenzia decentrata dell'Ue)** - La proposta (che mira a supportare cittadini, imprese e amministrazioni nazionali «a trarre il massimo beneficio dalla libertà di circolazione e a garantire un'equa mobilità del lavoro») passerà ora all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio. La Commissione europea auspica che possa diventare operativa nel 2019. Tre i suoi obiettivi:

- Fornire a cittadini e imprese Informazioni su posti di lavoro, apprendistati, programmi di mobilità, assunzioni e corsi di formazione, e allo stesso tempo fornire indicazioni su diritti e obblighi connessi alla possibilità di vivere e lavorare in un altro Stato membro.
- Sostenere la Cooperazione tra autorità nazionali in situazioni transfrontaliere, aiutandole a garantire che le norme europee in materia di mobilità siano attuate efficacemente. Alcune norme attualmente in vigore, ad esempio quelle sul Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e sul distacco di lavoratori per la prestazione di servizi, saranno modificate e sarà importante accertarsi che possano essere applicate in modo equo, semplice ed efficace in tutti i settori economici.
- Mettere a disposizione Servizi di mediazione e agevolare la Risoluzione di controversie transfrontaliere, ad esempio nei casi di ristrutturazione aziendale che interessano diversi Stati.

Per istituire rapidamente l'Autorità europea del lavoro, che sarà una nuova Agenzia decentrata dell'Ue - dopo una prima fase di lavoro a Bruxelles - la Commissione ha costituito un Gruppo consultivo «composto dai portatori d'interessi principali con l'incarico di studiare gli aspetti pratici dell'attività futura».

**Accesso per tutti alla protezione sociale** – La Commissione ha presentato anche una Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per tutti i lavoratori, al fine di adattare i Sistemi di protezione sociale alle evoluzioni del mercato del lavoro, in cui attualmente quasi il 40% degli occupati non ha un contratto a tempo pieno e indeterminato o è un lavoratore autonomo con conseguente scarsa o nulla assicurazione contro la disoccupazione o accesso ai diritti pensionistici. La proposta prevede di:

- colmare i divari nella copertura formale, garantendo che i lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi in condizioni paragonabili possano aderire ai corrispondenti Sistemi di sicurezza sociale;
- offrire loro una copertura effettiva adeguata, in modo che possano far valere diritti a prestazioni adeguati;
- facilitare il trasferimento dei diritti a prestazioni di sicurezza sociale da un posto di lavoro all'altro;
- fornire ai lavoratori subordinati e autonomi informazioni sui loro diritti e obblighi in merito alle prestazioni di sicurezza sociale.

**Monitoraggio dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali** anche attraverso l'integrazione delle priorità del Pilastro all'interno del Semestre europeo di Coordinamento delle politiche. È proposto – ad esempio – un esame dei risultati conseguiti in ambito sociale, e in materia di occupazione, utilizzando un nuovo Quadro di valutazione della società sociale «che riproduce le tendenze e le prestazioni degli Stati membri dell'Ue nei tre settori di principi del pilastro europeo dei diritti sociali»:

- pari opportunità e accesso al mercato del lavoro
- condizioni di lavoro eque
- protezione e inclusione sociali

**Primi commenti dei sindacati europei** – Questo nuovo Pacchetto della Commissione – ha dichiarato il Segretario generale della Confederazione europea dei sindacati (CES), Luca Visentini – offre «opportunità per ridurre disuguaglianze e precarietà. E dovrebbe apportare reali miglioramenti ai lavoratori e assicurare che i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali siano implementati attraverso misure vincolanti che fanno una differenza positiva nella vita delle persone, anche se c'è ancora molto da fare per affrontare l'equità sociale, a livello UE e degli Stati membri, e con il pieno coinvolgimento di datori di lavoro e sindacati a tutti i livelli».

Un'Autorità europea del lavoro – precisa la CES – «è chiaramente necessaria per combattere le frodi sociali transfrontaliere», ma non deve essere un altro strumento del mercato interno. «Deve trattarsi di proteggere i lavoratori e rispettare i sistemi nazionali di relazioni industriali». Anche la Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale è giudicata positivamente dai sindacati europei: «offre la speranza di un'adeguata protezione per tutti i lavoratori indipendentemente dal loro status professionale, dal tipo di contratto o dalla sua durata, compresi i liberi professionisti e i lavoratori autonomi».

**22. CATENE DI FORNITURA: QUALI GLI STRUMENTI INTERNAZIONALI PER LA TUTELA DEI DIRITTI** – Mia inchiesta del 13 giugno 2016 in *Giornale dei comuni*

*Al ruolo sempre più rilevante delle imprese multinazionali - e delle catene di fornitura (nel cui interno, troppo spesso, i diritti umani vengono dimenticati o violati) – corrispondono i limiti degli strumenti internazionali oggi esistenti.*

A oggi, al ruolo sempre più rilevante delle imprese multinazionali – e delle catene di fornitura (nel cui interno, troppo spesso, i diritti umani vengono dimenticati o violati) – corrispondono i limiti degli strumenti esistenti. Bastino qui pochi esempi: (1) 24 aprile 2013, Rana Plaza Dacca, Bangladesh, oltre 1200 persone sono morte nel crollo di una fabbrica di otto piani, nei quali i lavoratori operavano per marchi tessili occidentali – prima del crollo, al Rana Plaza era stata concessa

l' idoneità e una valutazione positiva; (2) stessa cosa per Ali Enterprises prima che fosse distrutta dall' incendio che ha causato la morte di 254 lavoratori. Ed è evidente che i salari bassi e l' eccessiva lunghezza degli orari di lavoro non sono la prerogativa di un unico Paese e di un' unica Regione.

Che fare – allora – per una migliore sostenibilità anche delle catene di fornitura, a livello nazionale (anche in Italia) o che si agganciano a catene di altri Paesi? Di certo, i sindacati – e campagne di denuncia – hanno un ruolo da svolgere. Inoltre, i meccanismi esistenti andrebbero resi più evoluti, a partire forse dalla richiesta di rendere obbligatorio – per le imprese, nel quadro della cosiddetta Responsabilità Sociale delle imprese – l' inserimento nei propri Bilanci sociali di eventuali ricorsi nei loro confronti (per violazione dei diritti umani) presso i Punti nazionali di contatto dell' OCSE, o in altri contesti. Di catene di fornitura (e altro) si è discusso anche a Ginevra – in casa OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) – dal 28 maggio all' 11 giugno 2016, sia in plenaria che in una Commissione ad hoc. E resta da vedere se qualche istituzione produrrà un Quadro sinottico di carattere comparato, di quanto finora deciso, in materia, a livello internazionale.

Ciò detto, facciamo il punto sullo stato dei lavori in corso, quale emerge da alcuni recenti... studi, iniziative, prese di posizioni e simposi, recenti.

**Accordi transnazionali europei... e Confederazione europea dei sindacati (CES)**– Nel 2012 (oggi sono di più) erano stati censiti 220 Accordi transnazionali: alcuni sottoscritti dalle Federazioni europee, altri dai Comitati aziendali europei, altri da entrambi. Di questi Accordi (a differenza di altri) alcuni sono Accordi con impegni vincolanti. Altri definiscono – a livello nazionale o di stabilimento- procedure per la loro applicazione.

Gli Accordi possono riguardare informazione e consultazione di lavoratori ma anche salute e sicurezza, sviluppo sostenibile, formazione, diritti fondamentali e comportamenti eticamente apprezzabili di grandi gruppi, parità di genere, processi di ristrutturazione e anticipazione del cambiamento, regole per premi di risultato o produttività, misure insolite di tutela dei lavoratori con soluzioni flessibili nell' organiz-zazione del lavoro essenziale per garantire rapidità nelle trasformazioni delle imprese, gestione previsionale degli impieghi e competenze, task force incaricate di gestire strategicamente una banca dati sulle professioni e posti di lavoro all' interno del gruppo ecc. Gli Accordi pongono una forte enfasi sull' individualizzazione di opportunità da offrire nell' arco del rapporto di lavoro.

Facile immaginare che questo percorso si presenti alternativo al conflitto. Nè si può sottacere che esula completamente dai contenuti degli accordi transnazionali la materia salariale.

Ad oggi – al di là dell' enfasi UE sulla moderazione salariale (soprattutto nell' era Barroso) – il salario resta ancora competenza di contrattazione e regolamentazione nazionale, benché monitorata a livello internazionale. Nel 2013, alla fine, anche la Germania ha adottato un salario minimo, fino ad allora contrastato dai sindacati tedeschi.

Sugli Accordi transnazionali europei, il Segretario generale della CES, Luca Visentini, ha di recente predisposto una bozza di documento (un testo di 12 articoli) che potrebbe costituire il corpo di una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio. La bozza di documento è finalizzata a individuare gli elementi minimi necessari da considerare nella stesura di un Accordo transnazionale europeo.

Intanto, nel quadro del dibattito sulla Direttiva 67 sui lavoratori distaccati del 2014, la Confederazione europea dei sindacati (CES) - alla Commissione europea – ha già presentato un concetto alternativo di “responsabilità obbligatoria per ogni stadio della catena”.

**Accordi quadro globali (GFA-Global framework agreements) e le catene globali di forniture (GSC)** – Molti studi in materia giungono alla conclusione che occorre migliorare la qualità degli accordi. Di recente, Felix Hadwiger (Department of social sciences – University of Hamburg) ha fatto una panoramica di Accordi quadro globali (GFA) firmati tra il 2009 e il 2015.

Delle 54 imprese nel campo di ricerca, 43 hanno la sede in Europa; 2 in Brasile, come pure in Indonesia, Giappone e Sud Africa; 1 in Malesia, nella Federazione Russa e negli USA. Circa il 50% dei GFA esaminati sono stati negoziati da Industrial All e 26% da UNI Global Union; i restanti sono stati firmati da BWI e IUF.

La ricerca di Hadwiger si è posta due quesiti cui rispondere: (a) quali riferimenti alle catene globali di fornitura (GSC) sono inclusi nei testi dei GFA? (b) e in che modo i GFA riescono ad esercitare nel concreto un effetto sulle catene globali di forniture?

Ne è uscito fuori un raggruppamento in quattro tipi di Accordi:

- Nessun riferimento alla catena di fornitura
- Informare e incoraggiare i fornitori e i subappaltatori
- Cessazione del rapporto contrattuale in caso di violazione delle norme contenute nell' accordo. Molti GFA prevedono un sistema di avvertimenti e sanzioni nel caso di violazioni. “Tuttavia nella maggior parte dei GFA non è molto chiaro quale tipo di sanzione verrà applicata, o se le sanzioni vadano applicate solo in caso di violazione grave, o per qualsiasi livello di violazione. In alcuni accordi si può desumere dalla formazione della norma che le sanzioni verranno applicate solo quando il fornitore sia trovato inadempiente rispetto alle Norme internazionali dell' OIL o ai diritti umani fondamentali; sembra quindi che questi accordi non includano tra le violazioni passibili di sanzioni quelle riferite ai

principi sanciti da altri strumenti internazionali o relative alle altre disposizioni dell'accordo. La rescissione del contratto può essere formulata come un obbligo ineludibile o come un obiettivo da realizzare" (v. Svenka Cellulosa AB (SCA)-IndustrialALL e Securitas-UNI)

- Riferimento all'intera catena globale di fornitura: quindi non solo a fornitori e subappaltatori diretti della multinazionale, ma anche fornitori e subappaltatori dei fornitori e subappaltatori diretti della multinazionale – E il caso di accordi con EDF, PSA Peugeot Citroen, Inditex, Total, Lafarge e Enel - Linee aeree CSA-Czech Airlines Royal BAM e Triumph International.

**La Dichiarazione sindacale per il vertice del G 7 (Gruppo dei 7) di Isehima Giappone (26-27 maggio 2016)** – Anche nel 2016 il dover "garantire il lavoro dignitoso nelle catene di forniture globali" figura tra quanto i sindacati di tutto il mondo ritengono prioritario.

"Questa forma dominante del commercio globale che rappresenta il 60% della produzione" - precisa la Dichiarazione indirizzata al G7 2016 – contribuisce alla disuguaglianza con salari bassi, con il lavoro precario e spesso insicuro. La ricerca della Confederazione internazionale dei sindacati (*Rapporto sullo scandalo delle catene di fornitura del 2016*) dimostra che in 50 delle più grandi multinazionali soltanto il 6% della forza lavoro è direttamente occupata". Tra l'altro, questa Dichiarazione invita i Capi di stato e di governo a rafforzare i Punti di Contatto nazionale delle Linee guida Ocse. E ricorda che – stando alle norme in vigore – tutte le multinazionali dovrebbero mettere in atto due diligence dei diritti umani (si tornerà su questa tema più avanti) e porre rimedio agli impatti negativi sui diritti umani.

Sarà bene ricordare che che i sindacati esprimono le proprie priorità, anche nel quadro del G20 L (Gruppo lavoro) dei G 20.

**Altri strumenti internazionali** – Il rapporto tra imprese globali e condotta responsabile, a oggi si muove in un contesto di "soft law".

Le Linee guida dell'Ocse e i Principi guida per le imprese e o diritti umani promuovono norme di condotta aziendale, che includono i diritti umani-prevenzione o mitigazione di atti lesivi.

**1. Linee guida OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) sulle multinazionali** (per cui esiste anche una Guida sindacale) per il cui rispetto i Paesi firmatari devono istituire un Punto nazionale di contatto per istanze di Ricorso, qualora vengano riscontrate violazioni delle Linee guida. I Punti nazionali di contatto sono, quindi, sistema di supervisione dell'applicazione delle Norme dell'OIL e per la risoluzione delle controversie.

Le Linee guida OCSE sono state firmate da 44 Stati (i 44 saranno ben presto 46): tra i paesi che non hanno firmato ci sono anche Russia e Cina. I paesi firmatari devono avere un Punto nazionale di contatto. Grazie alle Linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali è quindi possibile avviare un'Istanza di Ricorso presso il Punto nazionale di contatto (attualmente, c'è in calendario un esame – da parte dell'OCSE - del Punto nazionale di contatto in Italia che sembra essere, rispetto ad altri PNC, un PNC virtuoso).

Qualche esempio per capire di cosa si parla?

Se un'impresa italiana in Francia non rispetta le Linee guida, l'istanza va presentata in Francia, Paese firmatario. Se un'impresa francese viola le Linee guida in Italia, l'istanza va presentata in Italia, paese firmatario. Se un'impresa viola le Linee guida in Russia, in Cina – cioè in paesi non firmatari – lì non ci sono Punti nazionali di contatto. Se un'impresa cinese le viola in Italia, la questione è controversa... perché la Cina non è firmataria, ma l'Italia sì.

Nel momentoin cui si scrive, ci sono stati 179 ricorsi, a livello globale. E non tutti sono giunti a buon fine. E – comunque, in caso di ricorso, l'ultima parola spetta alle imprese: anche se convocata, un'impresa può non presentarsi.

E – in caso di mancato accordo tra le parti – è il Punto nazionale di contatto (PNC) che decide cosa rendere pubblico in merito a questo ricorso e i suoi esiti.

**2. Principi guida dell'ONU 24 (Organizzazione delle Nazioni Unite) per le imprese e i diritti umani** - Pubblicati nel 2011 (come l'aggiornamento delle Linee Guida) questi principi stabiliscono chiaramente che un'impresa deve assumersi la responsabilità delle condizioni di lavoro in tutta la catena di fornitura dei propri prodotti, a prescindere dal luogo dove venga svolto il lavoro e dal rapporto di lavoro che ha (e non ha) con i lavoratori. Ma questo è ostacolato anche dai contesti in cui ciascuna impresa opera. In questo contesto è stato creato il Gruppo di lavoro ONU su impresa e diritti umani, veicolo di esame e di risoluzione delle controversie.

**3. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)** – Da notare che per le Convenzioni OIL ratificate, c'è un Sistema di monitoraggio, ma non esistono, ad oggi, vere e proprie sanzioni per i casi di violazione delle stesse.

In sintesi, dalle conclusioni del Simposio internazionale dei lavoratori su Lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura dell'OIL (15-17 dicembre 2015) emerge l'opportunità di:

- un quadro programmatico nazionale che individui i vuoti normativi in materia
- politiche nazionali basate sul *Global Jobs Pact*

- ratifica di Norme internazionali del lavoro (ILS)
- rilancio della collaborazione con l'Organizzazione mondiale del commercio
- responsabilità delle multinazionali e il loro obbligo di rispettare le Norme internazionali del lavoro (ILS), e in particolare le Convenzioni fondamentali dell'OIL
- sviluppo di un dialogo sociale e relazioni industriali all'interno delle GSC
- rilancio della collaborazione con l'OMC e monitoraggio di accordi commerciali e stimenti
- l'aggiornamento della Dichiarazione Tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale (un nuovo meccanismo di follow-up fondato sulle pratiche di mediazione e arbitrato, e per la risoluzione delle controversie)
- l'adozione di una Convenzione o una Raccomandazione dell'OIL sulla due diligence nelle GSC, con particolare riferimento alla versione aggiornata della Dichiarazione OIL sulle multinazionali.

Le Linee guida dell'OCSE e i Principi guida per le imprese e i diritti umani promuovono norme di condotta aziendale che includono i diritti umani: prevenire o mitigare impatti lesivi dei diritti umani direttamente collegati alle operazioni delle imprese.

È il processo delle due diligence. Questo processo - le pratiche di due diligence attuate in vari settori (tra cui gli audit finanziari, produzione e di management) - non sostituisce in alcun modo le Norme fondamentali del diritto dei lavoratori, ma deve essere considerato uno strumento che ne supporta l'attuazione.

“Riusciamo – ci si chiede nelle Conclusioni di questo Simposio OIL – a sviluppare un concetto di ‘due diligence dei lavoratori’ che non metta in secondo piano le relazioni industriali (a livelli diversi); e un secondo tavolo, con le Multinazionali, dove i lavoratori attuino una ‘due diligence dei lavoratori’ ed esponano le proprie argomentazioni per imporre alle imprese l'obbligo di accettare la responsabilità per le violazioni dei diritti dei lavoratori?”.

Come precisato in precedenza, la CES ha presentato un concetto alternativo di “responsabilità obbligatoria per ogni stadio della catena”.

In campo, c'è anche la proposta di dare nuovo slancio alla Dichiarazione Tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale che a oggi non cita esplicitamente le catene di fornitura.

Il suo sistema di *follow-up* (sostanzialmente un'indagine annuale da condursi ogni 4 anni su scala globale) – precisa, in sintesi, Anna Biondi (OIL) in una sua recente pubblicazione – “si è dimostrato inadeguato per lo scopo (per lo scarso numero di risposte a questo esercizio globale)”. E la sua procedura di risoluzione delle controversie si è rilevata farraginosa e difficile da utilizzare.

Per superare l'impasse su queste problematiche – sottolinea ancora la Biondi (OIL) – sono state prese queste decisioni: la creazione di uno Sportello (*Helpdesk*) per le imprese sulle Norme fondamentali del lavoro che integra le informazioni del sito web; e una nuova modalità di *follow-up* (azioni concordate) per promuovere i principi della Dichiarazione. Dall'aggiornamento di questa Dichiarazione dovrebbe emergere un meccanismo di risoluzione delle controversie agile e robusto. Questa proposta di rilancio mira a ridare all'Agenzia ONU che si occupa del mondo del lavoro i propri spazi, visto che i membri dei Punti nazionali di contatto (PNC) dell'OCSE e gli esperti del Gruppo di lavoro ONU su impresa e diritti umani – anche se disponibili a conciliare le posizioni – non si ritengono esperti nell'interpretazione delle norme OIL.

**Altro...** – Né vanno dimenticati:

(a) l'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO) in cui si cerca di costituire una serie di norme private per il mondo del lavoro

(b) la Responsabilità sociale delle imprese (RSI) – Codici di condotta volontari e Audit sociale con relativi rapporti – e iniziative volontarie di imprese in ambito di Responsabilità sociale, e la Strategia della Commissione Europea sulla responsabilità sociale.

**Linee guida ISO 26000 sulla Responsabilità sociale e UNI** – L'ISO 26000 è una norma volontaria pubblicata nel 2010 alla cui redazione hanno contribuito il Sindacato internazionale e organizzazioni dei lavoratori di numerosi Paesi (ivi incluso l'Italia) insieme con Associazioni imprenditoriali, Organizzazioni dei consumatori, ONG, Amministrazioni pubbliche e il mondo della ricerca e della consulenza.

L'Ente italiano di normazione-UNI, ha appena pubblicato (maggio 2016) un documento su come attuare i principi della Responsabilità sociale nelle imprese italiane, che sarà presentato il 21 giugno a Milano, dove si parlerà tra altro dell'applicazione dei principi della sostenibilità anche alla catena di subfornitura.

**L'OIL ha bocciato la Bozza di Norma ISO 45001 sulla gestione della salute e sicurezza al lavoro in discussione dal 2013** – Nonostante la norma ISO sia uno strumento non vincolante e senza alcuno *status* legale, la possibile approvazione di questa bozza di norma ha suscitato molte preoccupazioni, perché di fatto gli standard tecnici sono sempre più utilizzati dalle imprese

come alternative agli standard e alle norme. E la collaborazione avviata sulla base di un *Memorandum of Understanding OIL/ISO* – in sede OIL – è oramai considerata un fallimento.

“Vi sono aspetti di ISO/DIS 45001, riguardanti il mandato dell’OIL – commenta l’Organizzazione internazionale del lavoro che continuerà a partecipare al processo di approvazione della norma – che confliggono con quanto previsto dal MoU, secondo cui gli standards ISO, riguardanti il mandato dell’OIL, devono rispettare e sostenere gli standard/norme internazionali del lavoro (ILS) e la relativa azione dell’OIL, anche utilizzando gli ILS come (fonte) punto di riferimento in caso di controversia. (...) ISO/DIS 45001 non rispetta, nè sostiene, i principi fondamentali degli ILS per cui l’obiettivo minimo di un sistema di gestione efficace su SSL debba essere l’osservanza delle leggi nazionali, dei regolamenti e di altri requisiti legali”.

### **23. LA LEGGE TEDESCA È COMPATIBILE CON IL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA? 25 luglio 2017 – in Giornale dei comuni**

*Con la sentenza 18 luglio 2017 la Corte di Giustizia europea ha stabilito che la cogestione dei salariati è compatibile con il diritto Ue*

Il termine “capitalismo renano” sta a indicare un modello economico e sociale contrapposto a quelli liberisti di matrice anglosassone o a quelli gerarchico-comunitari del capitalismo asiatico. Non a caso c’è chi – come Angelo Bolaffi – sostiene che “la cultura che ha fatto della Germania l’unica alternativa non spietata ai modelli cinese e americano, è fondata sulla valorizzazione dei sindacati, su misure concordi contro le delocalizzazioni, su alti salari” ecc. Il capitalismo renano è un modello di capitalismo basato su un sistema corporatista di relazioni sindacali che opera mediante strutture consensuali nel contesto di uno Stato di diritto democratico, il cui obiettivo è quello di garantire la difesa del miglior funzionamento possibile del libero mercato ma anche – grazie ai meccanismi di un solido sistema di welfare – l’accesso del maggior numero possibile di cittadini al godimento della ricchezza prodotta (è l’idea del “benessere per tutti” promossa da Ludwig Erhard, padre del miracolo economico tedesco).

Di recente – mentre la questione della rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione delle imprese tornava nell’Agenda politica, in Francia attraverso il governo del Presidente Hollande, e nel RU con l’impegno della nuova Prima ministra britannica di includere una rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione – alla Corte di giustizia europea è stato presentato un ricorso contro la rappresentanza dei salariati nei Consigli di vigilanza.

Il ricorso sosteneva che la legge tedesca è discriminatoria per le filiali di aziende tedesche in Europa, e quindi incompatibile con il diritto europeo.

In effetti, Konrad Erzberger – azionista della TUI AG – ha contestato dinanzi alle giurisdizioni tedesche la composizione del Consiglio di vigilanza, che ha la missione di sorvegliare il Consiglio di amministrazione che gestisce questa società. Il Kammergericht (tribunale regionale superiore di Berlino) ha quindi deciso di interrogare la Corte di giustizia sulla compatibilità della legge tedesca sulla cogestione (dei salariati) con il diritto dell’Unione.

Si può affermare che c’è stato un tentativo di far dichiarare illegale il sistema tedesco di rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione?

“Sono molto preoccupato per il fatto che il sistema tedesco di rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione delle società sia contestato davanti alla Corte di giustizia europea – ha dichiarato il Segretario generale aggiunto della CES (Confederazione europea dei sindacati) Peter Scherrer – I diritti dei lavoratori non sono sempre stati pienamente rispettati dalla Corte di giustizia europea in sue recenti sentenze. Abbiamo un pessimo ricordo dei casi Laval et Viking e non abbiamo bisogno di un altro contrattempo. Invece di tentare di abolire il sistema tedesco, l’Ue dovrebbe dibattere su come introdurre una rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione ovunque in Europa”.

La legge tedesca sulla cogestione dei salariati è compatibile con il diritto dell’Unione europea. Questo è – ora – il succo della Sentenza del 18 luglio 2017 – della Corte di Giustizia europea sul caso C-566/15 Konrad Erzberger / TUI AG.

Inoltre la sentenza sottolinea anche il fatto che la rappresentanza dei salariati nei Consigli di vigilanza delle imprese “non è stato oggetto di una armonizzazione né di un coordinamento a livello di Unione”. Da parte sua, la Confederazione europea dei sindacati (CES) ha già chiesto un *Quadro europeo* per la rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione e ritiene che questa sentenza della Corte di giustizia europea deve incitare la Commissione europea a definire regole europee in merito e ad aggiornare le regole in materia d’informazione e consultazione dei lavoratori.

“Ogni nuova proposta relativa al diritto societario – sottolinea Peter Scherrer – dovrà essere ben equilibrata e tenere conto dei diritti di partecipazione dei lavoratori e, in particolare, quello della loro rappresentanza nei Consigli di



amministrazione, il che non è stato nelle proposte del passato. L'assenza di azione della Commissione in questo campo è chiaramente sottolineata dalla sentenza della Corte".

**24. 12esima BIENNALE LASAIRE – CRISI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA E MUTAMENTO DELLE IMPRESE – 24 ottobre 2017 in Giornale dei Comuni**

*Mai più di ora, ristrutturazioni e fusioni sono al centro dell'attualità, spesso per far fronte alla concorrenza cinese, e di altri soggetti emergenti, sul mercato mondiale. Esistono strumenti europei per l'informazione e consultazione dei lavoratori, per un loro accompagnamento finanziario (in caso di ristrutturazioni e necessità di adattamento), per l'anticipazione dei cambiamenti, e per scambio e diffusione di buone pratiche. Questi strumenti – spesso – non sono applicati, o sono male applicati, e andrebbero rivisti. Intanto, nel suo discorso sullo Stato dell'unione il Presidente Juncker ha proposto un'Autorità europea del lavoro, tutta da analizzare. Su questo – e molto altro – mi soffermo in questa mia Inchiesta, pubblicata in due Parti da il Giornale dei Comuni. Qui di seguito alcuni suoi estratti.*

Nella 12esima Biennale Lasaire (Parigi 12-13 ottobre 2017) sono confluiti ben 5 seminari che si svolsero in Spagna, Belgio, Italia, Romania e Germania. I lavori sono stati organizzati in tre Fori in cui – da Jacques Freyssinet, Anne-Marie Gozelier e Joel Maurice – sono anche state sintetizzate le conclusioni traibili dai seminari che hanno preceduto la Biennale. Scusandomi con tutti coloro che non mi sarà possibile citare per ovvi motivi di spazio, qui di seguito alcuni stralci dell'Inchiesta. (...)

**Interventi dell'Unione europea per anticipare e accompagnare le ristrutturazioni** - Tra questi si ritrovano il Rapporto Gyllenhammar "Gestire il cambiamento" (1998), una Risoluzione del Parlamento europeo (nel 2001) sull'impatto sociale delle ristrutturazioni industriali, la creazione al Comitato economico e sociale (nel 2002) di una Commissione consultiva sui cambiamenti industriali, la creazione (nel 2001) dell'Osservatorio europeo del cambiamento nell'ambito della Fondazione di Dublino e la sua Comunicazione "Anticipare e gestire il cambiamento: un approccio dinamico degli aspetti sociali delle ristrutturazioni aziendali". E ancora, la Comunicazione della Commissione europea "Ristrutturazione e occupazione Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per sviluppare l'occupazione: il ruolo dell'Ue" (2005) e, dopo una Libro verde, la Comunicazione della Commissione europea "Quadro di qualità per l'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni" (2013) in cui viene proposta la diffusione delle buone pratiche, su cui (nel 2017) dovrebbe esserci una Comunicazione in merito a una sua valutazione.

A livello europeo, ad oggi, esistono i CAE-Comitati aziendali europei (regolati dalla direttiva UE del 1994 poi oggetto di rifusione nel 2009) che – come le Federazioni europee e globali – possono (da soli o insieme) sottoscrivere Accordi transnazionali.

Di questi Accordi, alcuni stabiliscono impegni vincolanti. Altri definiscono procedure di applicazione. I negoziati transnazionali – che hanno dato vita ad Accordi transnazionali in un buon numero di multinazionali – sono privi di un Quadro giuridico europeo.

Esistono anche la cosiddetta Responsabilità sociale delle imprese, e il dialogo sociale europeo (che ha – già finora – conosciuto varie Fasi). In merito, per approfondimenti, rinvio al mio volume *Introduzione all'Unione europea Oltre la sfida del 2014* Il mio libro – Feltrinelli 2014.

In sintesi, e più in generale, i dispositivi dell'Unione europea (suggerisce anche Maryse Huet) possono essere raggruppati in 4 campi:

**1. Diritti di informazione e consultazione, introdotti dalle Direttive degli anni '90:**

- le direttive 98/59/CE, 2002/23/CE, 2002/14/CE stabiliscono procedure su scala nazionale per casi di licenziamenti collettivi o trasferimento di imprese.
- le direttive 94/45/CE e 2009/38/CE che riguardano l'istituzione dei CAE Comitati aziendali europei – si applicano a imprese o Gruppi con almeno 1 000 lavoratori, e permette l'istituzione di un Comitato aziendale europeo che rappresenti lavoratori occupati negli Stati membri in cui il gruppo opera, prevedendone informazione e consultazione. I diritti dei lavoratori sono potetti anche in caso di 'insolubilità del datore di lavoro. I Comitati aziendali europei (vera e propria specificità europea) restano un organo importante del dialogo sociale transnazionale – nonostante i loro attuali limiti e funzionamento lontano dall'essere soddisfacente – ma la Direttiva UE che li riguarda va migliorata.
- tre direttive riguardano lo statuto di Società europea (direttiva 2001/86/CE) o di Società cooperativa europea (direttiva 2003/727/CE) e società uscite da una fusione transfrontaliera (direttiva 2005/756/CE) e l'informazione, la consultazione, e in certi casi, la partecipazione al Consiglio di sorveglianza o al Consiglio di amministrazione).

Molte le loro lacune finora evidenziate da sindacati e Commissione europea; assenza di procedure per le pmi, le amministrazioni pubbliche e i lavoratori marittimi; scarso impatto dei loro Pareri, ecc. Il bilancio è meno negativo in Germania.

Per la revisione della direttiva CAE, la Confederazione europea dei sindacati (CES) hanno già proposto 10 punti leggibili nel suo sito [www.etuc.org](http://www.etuc.org).

**2. Accompagnamento finanziario delle conseguenze delle ristrutturazioni e dell'adattamento dei lavoratori**, dal 1957 con il Fondo sociale europeo FSE), ma anche grazie al Fondo europeo di aggiustamento alla globalizzazione (FEM) creato nel 2007.

**3. Dispositivi di anticipazione dei cambiamenti negli anni 2000** – Vi rientrano la Fondazione di Dublino che realizza lavori di prospettiva settoriale, il CEDEFOP, la rete (killsnet) di Centri di ricerca sulle prospettive dell'occupazione con lavori settoriali. Ma vi rientrano anche dispositivi con le parti sociali quali:

- i Comitati di dialogo sociale settoriale in cui non mancano grandi assenti;
- la Commissione consultiva dei cambiamenti economici del CESE.

**4. Strumenti di scambio e diffusione di buone pratiche negli Stati membri negli anni '2000**, quali l'Osservatorio della Fondazione di Dublino, Forum europei tematici, finanziamenti di ricerche (ad es. ARENAS), il Quadro di qualità del 2013 (elenco di buone pratiche), la rete europea IRENE. Dal 2013, la Commissione europea si è concentrata, in particolare sulle buone pratiche e sulle competenze professionali dei salariati (il nuovo Programma europeo sulle competenze prevede azioni settoriali). Il Pilastro europeo dei diritti sociali elenca tra altro la formazione lungo l'arco di vita, azioni mirate per giovani e disoccupati di lunga durata, diritto all'aiuto nella ricerca di occupazione e riconversione, trasferimento dei diritti tra imprese.

**La proposta Juncker di un'Autorità europea del lavoro**– Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 2017, il Presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker ha proposto un'Autorità europea del lavoro: proposta ancora tutta da valutare. A suo avviso, “dobbiamo fare in modo che tutte le regole dell'Ue in materia di mobilità dei lavoratori siano messe in opera in modo giusto, semplice ed efficace attraverso un nuovo organismo d'ispezione e di applicazione delle regole. C'è qualcosa di assurdo nel disporre di una Autorità bancaria per fare applicare le norme bancarie, ma non di una Autorità comune del lavoro per vigilare sul rispetto dell'equità nel nostro mercato unico. Dobbiamo crearla”.

Per fare cosa? A suo avviso, per quanto segue.

- Per rafforzare la cooperazione amministrativa e la fiducia reciproca per una mobilità equa nel mercato unico europeo, in particolare per la risoluzione di dispute tra autorità nazionali
- Per mutualizzare gli strumenti esistenti nel campo della mobilità transfrontaliera, per mettere a disposizione dei cittadini un Unico Sportello per cittadini imprese e poteri pubblici (EURES – Portale europeo sulla mobilità dell'occupazione – Coordinamento della sicurezza sociale nell'Ue – Carta europea di assicurazione malattia – Carta blu europea ecc. ecc.)
- Per lottare contro gli abusi riguardanti la legislazione del lavoro, e la legislazione sociale. E per organizzare azioni congiunte di controllo alle frontiere
- Per appoggiarsi sulle agenzie e strutture esistenti<sup>viii</sup> per meglio gestire le attività transfrontaliere e congiunte ad es. in materia di previsione delle competenze, di salute e sicurezza sul posto di lavoro, di gestione delle ristrutturazioni e lotta contro il lavoro non dichiarato.

**Quali cambiamenti nella strategia e pratiche, sindacali e manageriali?**–Tornando alla Biennale Lasaire 2017, dai casi studiati, sottolinea Jacques Freyssinet, emerge che le poste in gioco possono essere diverse:

- crescita dimensionale, con diverse modalità di fusione e assorbimento, per far fronte a una concorrenza globalizzata (v. i casi Iberia-British Airways, Nokia-Alcatel, Holcim-Lafarge, Alstom-General Electric)
- concentrazione come necessità per far fronte a grossi mutamenti e innovazioni tecnologiche, nei modi di produzione e distribuzione di beni e servizi, in corso o anticipati (v. i casi Nokia- Alcatel, STMicroelectronic, FNAC-Darty ecc. per lo più collegati alla digitalizzazione che rivoluziona metodi di lavori, la gestione dei processi e le relazioni sociali)
- scacco di una strategia anteriore (v. i casi Alstom, Lafarge.)

Le pratiche sindacali – rileva ancora Freyssinet – vanno dal riconoscimento d'interessi comuni o l'affermazione di un antagonismo, alla definizione di un perimetro di solidarietà. Il dialogo sociale in un gruppo dipende dalla cultura, sistemi nazionali di relazioni professionali e istituzioni del paese della casa madre.

Non a caso – sottolinea – di fronte a cambiamenti e ristrutturazioni studi recenti hanno rilevato quanto segue:

- una relativa “importanza del centro” – Bosch e Thyssen-Krupp, ad esempio applicano nella società holding la co-determinazione. E il CAE (Comitato aziendale europeo) sarà impregnato della stessa cultura. Al contrario

gruppi con sede negli Usa (General Electric, Caterpillar) ignorano queste procedure, e tendono a considerare le regole europee bizzarre, e da rispettare con minimo costo

- “varietà alla periferia” – Quando ci si allontana dal centro verso Europa centrale e orientale, i rappresentanti del CAE, e a maggior ragione a livello mondiale, esprimono esperienze molto differenziate di dialogo sociale di fronte a cambiamenti e ristrutturazioni
- uno “choc delle culture” – Quando la fusione o assorbimento coinvolge tradizioni e sistemi diversi di dialogo sociale tra loro diversi (v. ad esempio i casi Alcatel-Nokia, Lafarge-Holcim, Alstom-General Electric) i due CAE coinvolti funzionano in modo diverso.
- E nascono difficoltà nei negoziati per costituire un CAE unificato

Sull’evoluzione delle strategie e pratiche – sottolinea Freyssinet – incide il comportamento delle Direzioni dei gruppi. Scelta di un modello fondato su innovazione e qualità? O solo massimizzazione del valore delle azioni; e dei risultati a corto termine, tramite riduzione dei costi, in particolare salariali?

In questo ultimo caso, non c’è né anticipazione, né gestione del cambiamento ma solo un negoziato per limitare i costi sociali generati dai cambiamenti

**Quali nuovi diritti e mezzi, a livello europeo, per pesare sulle decisioni strategiche delle imprese multinazionali in vista di una ristrutturazione (fusione o acquisto di carattere economico finanziario o tecnologico)?** – È il titolo del secondo Forum della Biennale Lasaire 2017.

“È opportuno – ha sottolineato Anne Marie Grozelier – distinguere ristrutturazioni di origine economica o tecnologica, che rilevano della distruzione creatrice, cui si applicano regole (nazionali ed europee) e la creazione di CAE (Consigli aziendali europei) che dovrebbero assicurare, stando alla Direttiva UE 2009, una forma di regolazione transnazionale e giuridicamente costringente (obiettivi nella realtà ben lontani dall’esser realizzati); e fusioni – assorbimenti, nel cui caso gli strumenti messi a disposizione dai CAE, e soprattutto la consultazione, diventano non operativi”.

Spesso i lavoratori e loro rappresentanti – non consultati prima della decisione – sono associati solo nella gestione dei costi sociali di ristrutturazioni e di fusioni-assorbimenti: e cioè soppressione di posti di lavoro, formazione, trasferimenti da un sito a un altro, partenze volontarie ecc. E permane uno squilibrio tra le informazioni ai detentori di capitale e i salariati.

In caso di fusioni, il riavvicinamento di due imprese dovrebbe implicare la fusione dei loro CAE. Il che non è nella realtà. Questo fenomeno — sintetizza Anne Marie Grozelier— “è ben descritto nello studio del caso Alcatel Nokia. I numerosi interventi dei CAE di origine, spalleggiati dalla Federazione sindacale europea, non son riusciti a ottenere un nuovo CAE corrispondente al perimetro del nuovo gruppo. Nokia si è limitata a un nuovo CAE basato sulle prescrizioni sussidiarie”. Lo studio di diversi casi – sottolinea ancora Anne Marie Grozelier – da una parte, evidenzia che i mezzi esistenti in certi Paesi (Francia, Paesi bassi, Belgio, Germania) potrebbero essere estesi ad altri Stati membri; e, d’altra parte, offre suggerimenti per creare, o migliorare, strumenti a livello europeo (...)

**25. UE E LAVORATORI DISTACCATI 16 luglio 2018 - nel mio Blog <https://appuntamentieuropei.wordpress.com>**

La Direttiva n. 957 del 28 giugno 2018 apporta modifiche alla Direttiva n. 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori. E riflette “il principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo”. I sindacati europei l’hanno sostenuto con forza, ivi incluso nei paesi in cui i governi vi si sono opposti, per garantire ai lavoratori distaccati pari salario per stesso lavoro nello stesso posto di lavoro, e il loro pieno diritto a tutte le disposizioni degli Accordi collettivi. Su questa riforma si è molto impegnato anche il presidente francese Macron (favorevole al “progetto di un’Europa che protegge” dalla deregulation della mondializzazione e non di un’Europa supermercato”) che ha subito trovato un alleato nell’Austria. Repubblica ceca e Slovacchia, entrambe nella squadra degli 11 paesi UE che si sono opposti a questa proposta di revisione – hanno poi dato segnali di apertura prendendo le distanze da Polonia e Ungheria.

Un lavoratore distaccato è un dipendente che viene inviato dal suo datore di lavoro a prestare temporaneamente servizio in un altro Stato membro dell’UE. I lavoratori distaccati nell’Unione – secondo statistiche del Parlamento europeo – erano 2,3 milioni nel 2016. Il fenomeno del distacco è aumentato del 69% tra il 2010 e il 2016. Imprese italiane hanno distaccato all’estero 114.515 i lavoratori, di cui il 18,7% in Francia, il 10,2% in Germania e il 36,6% al di fuori dell’Unione, in Svizzera. Sono invece 61.321 i lavoratori distaccati in Italia, più della metà provenienti dalla Germania (18,8%), dalla Francia (18,3%) e dalla Spagna (14%).

Il 9 luglio 2018, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale UE la Direttiva n. 957 del 28 giugno 2018 che apporta modifiche alla Direttiva n. 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori, alla cui adozione si sono fortemente opposte,

sia le organizzazioni datoriali europee, sia i paesi dell'Est esportatori di manodopera a basso costo. La nuova direttiva traccia una rotta chiara verso un'Europa più sociale, con una concorrenza più equa tra imprese e con un miglioramento dei diritti dei lavoratori. Anche se non esente da criticità, segnando una svolta, la direttiva riflette il “principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo”. E cambia, in modo significativo, l'approccio UE al problema del dumping salariale.

Qui di seguito il suo link: <https://www.chiomenti.net/public/files/0/Direttiva-UE-2018-957-sul-distacco-dei-lavoratori.pdf>.

Gli Stati membri UE dovranno adeguare le normative nazionali entro il 30 luglio 2020.

La direttiva stabilisce nuovi limiti di durata massima del distacco transnazionale, fissati in 12 mesi, con possibilità di proroga di 6 mesi. Trascorso tale termine, il lavoratore può restare o lavorare nel Paese ospitante, ma dovrà a quel punto essere soggetto all'intera normativa sul lavoro vigente in quello Stato.

La direttiva prevede inoltre nuove regole per la retribuzione da corrispondere ai lavoratori distaccati all'estero. A tutti i lavoratori distaccati si applicheranno le norme del Paese ospitante in materia di retribuzione. Gli Stati membri dovranno, inoltre, applicare anche i contratti collettivi regionali o settoriali, se di ampia portata e rappresentativi (finora applicati solo nel settore delle costruzioni). La finalità è quella di garantire una migliore protezione dei lavoratori distaccati e una concorrenza leale tra imprese.

Il versamento dei contributi, previdenziali e pensionistici, a favore del lavoratore distaccato va effettuato nel Paese di origine, mentre la retribuzione è quella del paese ospitante. In altri termini, il distacco permette a una società di inviare in un altro Stato dell'Unione un proprio lavoratore, versando i contributi nel Paese d'origine. Questo principio è stato criticato negli ultimi anni, dopo l'allargamento della Unione ai paesi dell'Est, poiché questi ultimi hanno costi previdenziali e salariali assai più bassi dei paesi dell'Ovest (la Francia, ma anche l'Italia, li hanno accusati di *dumping* sociale nell'invio di propri lavoratori all'Ovest, in particolare nei settori dell'edilizia e dei trasporti).

Superato il periodo massimo, devono essere applicate – in toto – le regole del Paese in cui si svolge la prestazione di lavoro. In caso di distacco fraudolento, ad esempio operato da una società di comodo, gli Stati membri dovrebbero cooperare per garantire che i lavoratori distaccati siano protetti perlomeno dalle tutele contenute nella direttiva. Al settore dei trasporti si applicherà la legislazione settoriale specifica, inclusa nel Pacchetto mobilità, una volta che sarà approvata. Fino ad allora, sarà applicata – per il settore – la direttiva del 1996.

Tra i punti critici di questa nuova direttiva sono stati rilevati i seguenti:

- sono state cancellate le regole su appalti e sub-appalti previste nella proposta iniziale della Commissione;
- si legittima la catena dei distacchi: l'impresa utilizzatrice può, a sua volta, distaccare il lavoratore somministrato in altro Stato membro (art. 1 della nuova Direttiva);
- il periodo di distacco di 12 mesi può sempre essere esteso a 18 mesi (nuovo par. 1-bis dell'art. 3);
- dopo questo periodo si applica la regola della parità di trattamento ma NON per alcune materie (es. procedure, formalità e condizioni per la conclusione e la cessazione del contratto di lavoro) e per i contratti aziendali e territoriali;
- qualsiasi disposizione applicabile ai lavoratori distaccati nel contesto di un distacco superiore a 12 (o 18 mesi) deve inoltre essere compatibile con la libera prestazione di servizi;
- i contratti collettivi nazionali conclusi dalle organizzazioni sindacali più rappresentative possono essere applicati SOLO se viene garantita la parità di trattamento tra imprese (nuovo paragrafo 8 dell'art. 3);
- le indennità di trasferta sono pagate secondo la legge dello Stato d'origine;
- continuano a mancare sanzioni in caso di mancata cooperazione tra Stati membri;
- continuano a mancare sanzioni in caso di distacco illegittimo;
- la nuova direttiva non si applica al settore dei trasporti.

## 26. RAPPORTO ITUC 2017 DEI DIRITTI NEL MONDO: AUMENTO DI VIOLENZA E REPRESSIONI NEI CONFRONTI DEI LAVORATORI - 11 Luglio 2017 in Europa in movimento

Da più di trenta anni, l'ITUC-CSI (Confederazione sindacale internazionale) garantisce un monitoraggio del rispetto dei diritti dei lavoratori nel mondo, raccogliendo dati sulle loro violazioni.

Per il quarto anno successivo - nel 2017 - la Confederazione sindacale internazionale ha presentato i suoi risultati sotto forma di Indice dei diritti nel mondo, evidenziando che leggi nazionali e prassi si sono deteriorate, migliorando un po' solo nel corso degli ultimi 21 mesi. Dall'ITUC Global Rights Index 2017 emerge che - nell'economia mondiale in cui il 60% dei Paesi esclude dal diritto del lavoro categorie intere di manodopera - gli interessi delle imprese sono privilegiati a spesa degli interessi dei lavoratori.

L'Indice ITUC (2017) dei diritti nel mondo si basa su 97 indicatori internazionalmente riconosciuti per valutare la protezione dei diritti dei lavoratori nella legislazione e prassi in 139 paesi.

Sulla loro base, i Paesi sono stati classificati in 5 e più categorie:

1. violazioni sporadiche dei diritti, in 12 paesi, fra cui Germania e Uruguay
2. violazioni reiterate dei diritti, in 21 paesi, fra cui Giappone e Africa del sud
3. violazioni regolari dei diritti, in 26 paesi tra cui Cile e Polonia
4. violazioni sistematiche dei diritti, in 34 paesi, fra cui Paraguay e Zambia
5. i diritti non sono garantiti, in 35 paesi, fra cui Egitto e Filippine
- 5+ i diritti non sono garantiti per l'assenza dello Stato di diritto, in 11 paesi fra cui il Burundi, la Palestina e Siria

Ed ecco alcune sue conclusioni:

- 84 paesi escludono categorie di lavoratori dal diritto del lavoro
- Più di ¼ dei Paesi escludono una parte o la totalità dei lavoratori dal diritto di sciopero
- Più di ¼ dei Paesi escludono una parte o la totalità dei lavoratori dalla negoziazione collettiva
- 50 paesi (sui 139 esaminati) escludono o restringono la libertà di espressione e di riunione

Il numero di paesi in cui lavoratori sono esposti a violenza fisica e a minacce è aumentato del 10% (da 52 a 59). Tra questi si ritrovano la Colombia, l'Egitto, il Guatemala, l'Indonesia e l'Ucraina. Sindicalisti sono stati assassinati in 11 paesi, tra cui il Bangladesh, il Brasile, la Colombia, il Guatemala, l'Honduras, la Mauritania, il Messico, il Perù, le Filippine e il Venezuela.

Secondo l'Indice 2017, i dieci paesi al livello più basso in materia di rispetto dei diritti dei lavoratori sono Bangladesh, Colombia, Egitto, Guatemala, Kazakistan, Filippine, Qatar, Corea del Sud, Turchia e Emirati arabi uniti. Per la prima volta figurano nella lista dei 10 paesi peggiori in materia di rispetto dei diritti dei lavoratori Filippine, Corea del sud e Kazakistan.

Ancora una volta – sottolinea l'ITUC - la regione del Medio-Oriente e dell'Africa del Nord mostrano i risultati peggiori in materia di trattamento dei lavoratori, in particolare il sistema di "Kafala" nei Paesi del Golfo continua ad asservire milioni di persone. La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo garantisce il diritto del fanciullo ad avere una protezione sostitutiva della famiglia naturale qualora questa venga a mancare, ed elenca le forme, tra cui annovera la kafala, in cui si può concretizzare tale protezione sostitutiva, avendo come preminente elemento di giudizio l'interesse superiore del fanciullo. Nei paesi del Maghreb (Tunisia, Libia, Algeria, Egitto, Marocco) l'istituto della kafala è molto simile all'affido.

In Arabia Saudita resta in vigore la negazione assoluta dei diritti fondamentali dei lavoratori.

E in paesi quali l'Iraq, la Siria, lo Yemen, guerra e rottura dello Stato di diritto fanno sì che i diritti dei lavoratori non sono più rispettati. Nello Yemen – devastato dalla guerra - 650 000 lavoratori del settore pubblico non sono più pagati da più di 8 mesi, nel settore privato (ivi incluso nelle attività di multinazionali quali Total G4S DNO) sono stati soppressi 4 milioni di posti di lavoro. L'occupazione della Palestina ha anche la conseguenza di privare dei lavoratori dei loro diritti e della possibilità di trovare lavori decenti.

Nella Corea del Sud, Han Sang-Gyun, Presidente della Confederazione coreana dei sindacati (KCTU) è in prigione dal 2015 per aver organizzato manifestazioni pubbliche per impedire l'adozione di una legislazione ostile ai lavoratori. In Kazakistan, dirigenti sindacali sono stati arrestati solo per aver fatto appello allo sciopero. E il clima di violenza che ha proliferato sotto la presidenza di Duterte ha un profondo impatto sui diritti dei lavoratori. Le condizioni di lavoro – sottolinea l'ITUC – si sono degradate anche in Africa, in cui il Bénin, la Nigeria e lo Zimbabwe hanno mostrato i risultati peggiori, anche per casi di lavoratori congedati per aver partecipato a degli scioperi; e in altri paesi quali Argentina, Brasile Equador e Myanmar.

"L'esclusione di lavoratori dalla protezione del diritto del lavoro - ha precisato Sharan Burrow - ha per effetto di creare una manodopera invisibile per cui governi e imprese rifiutano di assumersi le proprie responsabilità, in particolare, per i

lavoratori migranti, i lavoratori domestici, e i lavoratori con contratto a durata determinata. In troppi paesi, gli interessi degli affari agiscono contro i diritti fondamentali democratici. Basta guardare le cifre che emergono dall' ITUC Global Rights Index 2017 per rendersi conto del fatto che la disuguaglianza economica ha raggiunto il suo più alto livello della storia moderna. I lavoratori sono privati dei diritti fondamentali che dovrebbero permettere loro di organizzarsi e negoziare collettivamente per una parte equa. A parte le restrizioni crescenti della libertà di espressione, questo ha per effetto una crescita del populismo e minacce per la stessa democrazia”.

## 27. UNIONE EUROPEA E COESIONE... QUALI POSSIBILI SCENARI - 23 novembre 2017 in Europa in movimento

Rinvio all'Introduzione, e non solo, per il dibattito. Qui i possibili scenari per la politica di coesione post-2020... e le conclusioni della Settima relazione sulla coesione, e non solo.

A lungo, PAC (Politica agricola comune) e Politica regionale hanno assorbito, da sole, gran parte del bilancio Ue. Ma, oramai da anni, per tener conto di altre esigenze e politiche (ad esempio lotta ai cambiamenti climatici, ecc.) questa situazione è stata gradualmente corretta. Tra l'altro, come noto, in Italia la mancata spesa di risorse dei Fondi strutturali - al nostro Paese assegnate - ha generato restituzioni di ingenti risorse all'Ue.

In Spagna e in Portogallo, ci sono infrastrutture realizzate con denaro stornato dall'Italia per mancata spesa, con tanto di targa che lo ricorda!

All'inizio la politica regionale e di coesione, si è concentrata soprattutto sulle regioni meno sviluppate e sulla cooperazione territoriale; ma ha investito anche in zone in fase di transizione industriale, zone rurali e regioni ultra-periferiche; in zone con alto tasso di disoccupazione, e in aree urbane depresse. Successivamente, partendo dal presupposto che coesione e competitività sono due facce della stessa medaglia - con la Riforma del 2013 - si è stabilito un ponte tra la politica di coesione, la strategia di Lisbona e la politica macroeconomica dell'Ue, anche se c'era chi si chiedeva se questo approccio sarebbe stato capace di meglio realizzare anche l'obiettivo del superamento del gap delle regioni in ritardo di sviluppo e svantaggiate. E, probabilmente, anche i programmi della futura politica di coesione dovranno prendere in considerazione, sia il modo in cui contribuiranno al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 (una crescita intelligente-sostenibile-e-inclusiva), sia il supporto degli investimenti dell'Unione europea al raggiungimento di tali traguardi.

Attualmente - come già il Libro bianco sul futuro dell'Unione e il *Documento di riflessione sul bilancio UE* - anche *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: Settima relazione sulla coesione economica sociale e territoriale* ha rilanciato il dibattito su coesione e bilancio Ue.

(...)

**Messaggi della 45esima assemblea generale della CPMR (Conferenza delle regioni marittime periferiche)** - Relazionandoli, il suo Direttore Nick ha elaborato un vero e proprio stato dell'arte del dibattito.

**Politica di coesione: futuri tagli?** - Al Direttore generale della Politica regionale (DG REGIO) della Commissione europea, la CPMR chiede di sviluppare alcuni possibili scenari di tagli alla politica di coesione:

- *Scenario 1* (15% di tagli) - Questo significherebbe sostegno solo per le regioni meno sviluppate. Le regioni interessate sarebbero i Paesi coesione, Grecia, Portogallo, alcune regioni della Spagna, le regioni del sud dell'Italia, la maggior parte delle regioni ultraperiferiche
- *Scenario 2* (30% di tagli) - Questo significherebbe sostegno per Paesi coesione (cohesion countries) Germania e Portogallo
- *Scenario 3* (niente tagli): Questo significherebbe sostegno per tutte le regioni. Le regioni in transizione coprirebbero regioni tra il 75% e il 100%

**Fondo sociale europeo** - C'è un forte rischio che il FSE sia tirato fuori dalla politica di coesione

**Collegamento tra la politica di coesione e il Semestre europeo** - Dall'attuale forte pressione, da parte della Commissione europea, per integrare la politica di coesione nel processo del Semestre europeo, sembrano emergere queste sfide:

- far quadrare i programmi di 7 anni della Politica di coesione con il ciclo annuale del semestre europeo
- approccio molto *top down* del Semestre europeo
- molte riforme strutturali nel quadro del Semestre europeo non hanno niente a che vedere con gli obiettivi della politica di coesione

La sintesi di Nick - riferendosi al collegamento coesione/semestre europeo - rileva 2 opzioni:

- la Politica di coesione sostiene il Semestre europeo nel modo attuale, in casi particolari quali modernizzazione della pubblica amministrazione, Fondo ESI collegati agli obiettivi della politica di coesione, bisogno di flessibilità per le autorità manageriali
- la Politica di coesione sostiene la strategia UE per crescita & occupazione. Se questa strategia è il Semestre europeo, allora il Semestre dovrebbe essere completamente riformato (niente meccanismo di sanzione, più democrazia/e meno *top down*, coinvolgimento formale delle regioni)

**Quali priorità?** - La sintesi del direttore Nick rileva, in particolare, due possibili opzioni:

- le priorità della politica di coesione dovrebbero essere basate, o dove aggiungono più valore, o dove sono più efficienti: in questo caso c'è da definire il ruolo della politica di coesione nei confronti delle altre politiche UE e programmi; e c'è da definire gli obiettivi di ciascun fondo evitando sovrapposizioni.
- ci dovrebbe essere concentrazione delle priorità a livello regionale: concentrazione tematica, intelligente e regionale

È evidente che – tra non molto – ci sarà da valutare, e da scegliere.

**La Settima relazione sulla coesione** - La Settima Relazione sulla coesione fa il punto sullo stato di salute delle regioni nell'Unione europea, trae insegnamenti dal ricorso ai Fondi per la coesione durante gli anni della crisi, e definisce il contesto e la politica di coesione dopo il 2020. In estrema sintesi, qui di seguito, alcune sue constatazioni, conclusioni, e possibili opzioni per il post-2020.

**L'economia europea è in ripresa ma permangono disuguaglianze tra i vari Stati membri e al loro interno** - Negli ultimi 10 anni, la politica di coesione europea ha aiutato le regioni a riprendersi dallo shock della crisi economica, ma le disparità territoriali in campi come la disoccupazione e l'innovazione industriale sono aumentate invece di assottigliarsi. Le regioni stanno crescendo, ma non allo stesso ritmo.

Molte regioni il cui livello di ricchezza è prossimo alla media dell'Ue sembrano bloccate in una "trappola del reddito medio". Alcune hanno sopportato i costi della globalizzazione senza però ricavarne vantaggi, spesso con forti perdite di posti di lavoro e senza riuscire a compiere la trasformazione industriale. Avranno bisogno di ulteriore sostegno finanziario per promuovere la creazione di posti di lavoro e i cambiamenti strutturali.

**Regioni e città** - La Relazione valuta (tra l'altro) in che modo le regioni e le città possono contribuire a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla strategia Europa 2020. In effetti questa Relazione sulla coesione è stata presentata nel giorno di apertura della Settimana europea delle regioni e delle città, nel 2017 dedicata proprio al futuro della politica di coesione. Dal 9 al 12 ottobre 2017, centinaia di responsabili di progetti, amministratori locali e politici nazionali si sono incontrati per discutere di come sono stati usati gli investimenti dell'Ue negli ultimi dieci anni e di ciò che resta da fare nel periodo post-2020.

(...) Riconoscendo l'importanza delle città nella riuscita della strategia Europa 2020, congiuntamente al sempre maggiore riconoscimento del valore aggiunto dell'approccio territoriale integrato, la dimensione urbana della politica di coesione è stata significativamente rafforzata nel periodo 2014-2020.

Almeno il 50% delle risorse del FESR per questo arco di tempo sarà investito in aree urbane, e lo stanziamento potrà essere incrementato in un secondo momento. Circa 10 miliardi di euro provenienti dal FESR verranno assegnati direttamente alle strategie integrate per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano, che circa 750 città dovranno trasporre sul piano pratico. Per quanto concerne il FESR, gli Stati membri sono obbligati a destinare almeno il 5% delle proprie dotazioni nazionali del FESR (nell'ambito dell'obiettivo "investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro") per sostenere le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile integrato laddove le autorità urbane sono responsabili almeno delle funzioni relative alla selezione delle operazioni.

Inoltre, sono stati introdotti nuovi strumenti per favorire l'innovazione e la sperimentazione nel settore dello sviluppo urbano (Azioni urbane innovative, articolo 8 del regolamento FESR) e per approfondire la discussione sull'attuazione della dimensione urbana (Rete di sviluppo urbano, articolo 9 del regolamento FESR).

**L'Unione europea ha bisogno di maggiore coesione (Investimenti – Raggiungimento obiettivi 2020)** - Gli investimenti pubblici nell'Ue sono scesi dal 3,4% del Pil nel 2008 al 2,7% nel 2016 (numerosi Stati hanno drasticamente ridotto le loro spese a favore della crescita). La grande crisi, sebbene sia passata, ha evidentemente lasciato cicatrici in molte regioni che avranno bisogno della politica di coesione per affrontare le sfide di oggi e di domani. Gli investimenti pubblici nell'Ue sono ancora inferiori ai livelli precedenti la crisi ma le regioni - e gli Stati membri - hanno bisogno di ulteriore sostegno per affrontare le sfide individuate nel Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue: la rivoluzione digitale, la globalizzazione, i mutamenti demografici e la coesione sociale, la convergenza economica e i cambiamenti climatici. La relazione evidenzia anche che il livello attuale degli investimenti è insufficiente a raggiungere gli obiettivi di produzione energetica a partire da



fonti rinnovabili e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fissati per il 2030. Tutte le regioni dell'UE avranno quindi bisogno di maggiori finanziamenti per realizzare la decarbonizzazione. E saranno necessari investimenti significativi affinché l'attuale ripresa economica possa proseguire. La politica di coesione è un'importante fonte di investimenti. Negli ultimi 10 anni, ha creato direttamente 1,2 milioni di posti di lavoro nell'Ue. Questa politica fornisce un finanziamento equivalente all'8,5 per cento degli investimenti pubblici dell'Ue: cifra che passa al 41 % per l'Ue-13 e a più del 50% per un certo numero di paesi. Anche i paesi che non rilevano della politica di coesione beneficiano delle ricadute degli investimenti nei paesi beneficiari: direttamente (un'azienda può intervenire come sub-appaltatore nel quadro di un progetto finanziato dall'Ue in un altro Stato membro) o indirettamente (grazie all'incremento dei redditi nei paesi beneficiari dopo investimenti dell'Ue, e dunque grazie al rafforzamento degli scambi commerciali).

La settima Relazione sulla coesione misura la distanza delle regioni dagli obiettivi nazionali per il 2020 proposti dagli Stati membri. Sebbene "ci sia stato qualche avvicinamento agli obiettivi di Europa 2020 tra il 2010 e il 2015, la velocità dei progressi non è sufficiente a raggiungerli entro il 2020. Le regioni più sviluppate sono le più vicine a raggiungerli, ma quelle meno sviluppate hanno fatto più progressi. Le regioni di transizione (quelle intermedie) non hanno fatto quasi alcun progresso e verranno raggiunte dalle meno sviluppate entro il 2020 se il trend continua così".

**Rafforzare il collegamento tra la politica di coesione e la governance dell'UE?** - Affinché gli investimenti attinenti la politica di coesione siano performanti, e affinché ogni euro speso sul terreno dia risultati – sottolinea la Settima Relazione - è opportuno mettere in piedi un quadro macroeconomico solido e un contesto favorevole alle aziende. Già il quadro 2014-2020 stabilisce un nesso tra la politica di coesione e la *governance* economica dell'Ue. L'insieme dei programmi 2014-2020 della politica della coesione hanno preso in conto le principali Raccomandazioni per Paese.

**La politica di coesione è attualmente subordinata al Semestre europeo** – Questa subordinazione alla governance economica dell'Ue impone certe condizioni da rispettare, e cioè:

- le «condizioni ex ante», cioè, le condizioni preliminari cui gli Stati devono corrispondere per beneficiare della politica di coesione. Riguardano un gran numero di settori, in particolare il rispetto della legislazione in materia di efficacia energetica o di mercati pubblici, la pianificazione degli investimenti per l'innovazione, i trasporti o l'economia digitale, e le riforme dell'insegnamento, e la messa in opera delle raccomandazioni per Paese
- le «condizioni macroeconomiche», che sono delle misure che collegano ancor di più i Fondi strutturali al Semestre europeo e alle diverse procedure di governance economica. Ad esempio, se uno Stato membro non prende misure efficaci o correttive nel contesto dei principali meccanismi di governance economica dell'Ue (procedura di deficit eccessivo, procedure per squilibrio eccessivo) o non mette in opera le misure preconizzate da un programma di sostegno alla stabilità, gli impegni o pagamenti destinati ai programmi di questo Stato possono essere sospesi in tutto o in parte.

Una prima valutazione (marzo 2017) della Commissione europea ha rilevato che "le condizioni ex ante" della politica di coesione incitavano molto gli Stati membri e le Regioni a procedere a riforme che, altrimenti, sarebbero state rinviato o non sarebbero state messe in opera. E hanno dato luogo a necessarie modifiche legislative, in più campi di azione (l'istruzione, il mercato del lavoro, la salute o l'inclusione sociale ecc.). Quando le «condizioni ex ante» esigevano specificamente il rafforzamento, e la riforma - delle Amministrazioni, la stessa azione in tal senso permetteva di migliorare il coordinamento e la comunicazione tra ministeri, agenzie, collettività regionali e locali e altre parti. La Commissione ha anche lanciato l'«initiative de rattrapage» per aiutare le regioni a basso reddito e a debole crescita a definire e mettere in opera le grandi riforme necessarie per migliorare la loro competitività.

Per una rapida visione d'insieme, ho elaborato un Quadro sinottico.

#### QUADRO SINOTTICO - LA POLITICA DI COESIONE POST-2020 - POSSIBILI SCENARI ED OPZIONI

Opzioni che emergono dal Documento di riflessione della Commissione europea sul futuro delle finanze dell'Unione europea	Opzioni che emergono dalla Settima relazione sulla coesione

<p>Per quanto riguarda la coesione, questo documento evidenzia settori in cui la politica di coesione ha un impatto positivo (ad. es. sostegno alle piccole e medie imprese, assistenza sanitaria e infrastruttura sociale, trasporti e infrastruttura digitale).</p> <p>Pone la questione se la politica di coesione debba investire al di fuori delle regioni meno sviluppate e di quelle transfrontaliere.</p> <p>E, oltre le questioni relative alla copertura territoriale e le priorità di investimento, valuta anche una serie di alternative per migliorare l'attuazione della politica di coesione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un unico insieme di norme per i fondi esistenti garantirebbe investimenti più coerenti e semplificherebbe il lavoro dei beneficiari. E – per garantire maggiore complementarità tra la politica di coesione e i finanziamenti per l'innovazione o le infrastrutture - si potrebbe adottare un corpus unico di norme per la politica di coesione e altri strumenti di finanziamento (con programmi e progetti della stessa tipologia)</li> <li>- Il sistema di assegnazione dei fondi potrebbe essere rivisto aggiungendo criteri collegati alle sfide che l'Unione europea deve affrontare dalla demografia alla disoccupazione, all'inclusione sociale e la migrazione, dall'innovazione al cambiamento climatico</li> <li>- Si potrebbero innalzare i livelli di cofinanziamento nazionale della politica di coesione, al fine di calibrarli meglio ai diversi paesi e regioni e accrescere il senso di titolarità in relazione alla politica</li> <li>- Una parte non assegnata dei finanziamenti potrebbe rendere la politica di coesione più flessibile e in grado di rispondere a nuove sfide più velocemente;</li> </ul> <p>- L'obiettivo di una più rapida attuazione e di una transizione più fluida fra i periodi di programmazione potrebbe essere raggiunto adottando ad esempio norme più rigide sul disimpegno, abbreviando le procedure per la chiusura dei programmi, accelerando i processi di designazione delle autorità di gestione e i processi di programmazione e rendendoli più flessibili;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si potrebbe potenziare la complementarità tra strumenti finanziari. Il coordinamento a monte, l'applicazione delle stesse norme e una più chiara delimitazione degli interventi potrebbero garantire la complementarità tra il Fondo europeo per gli investimenti strategici, il nuovo Fondo di fondi paneuropeo di venture capital e gli strumenti di prestito, garanzia e capitale azionario gestiti dagli Stati membri nell'ambito della politica di coesione;</li> <li>- Infine, la gestione della politica è diventata sempre più complessa. È quindi necessario un approccio molto più radicale di semplificazione dell'attuazione.</li> </ul> <p>Più in generale, il documento sul futuro delle finanze dell'Unione europea afferma che tutti i finanziamenti UE devono concentrarsi su settori in cui è possibile ottenere il più alto valore aggiunto (inclusione sociale, occupazione,</p>	<p>La Relazione - sottolinea la stessa Commissione europea - “mostra come l'impatto della globalizzazione, della migrazione, della povertà e della mancanza di innovazione, del cambiamento climatico, della transizione energetica e dell'inquinamento non si limiti alle regioni meno sviluppate. Sostiene tra l'altro che i futuri finanziamenti della cooperazione transfrontaliera dovrebbero mettere in comune servizi pubblici e “continuare a risolvere problemi quali mancanza di collegamenti in settori strategici compresi i trasporti. Senza condizionare la proposta definitiva della Commissione europea, la Relazione alimenta la discussione sulla politica di coesione dopo il 2020. E suggerisce una politica di respiro europeo, finalizzata a tre obiettivi principali:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. gestire la globalizzazione sostenendo la trasformazione dell'economia, l'innovazione la modernizzazione industriale, e l'adattamento delle tecnologie. Poiché solo una manciata di regioni dell'Ue possono svolgere oggi un ruolo di locomotiva, sono necessari ulteriori investimenti in innovazione, digitalizzazione e decarbonizzazione. Oltre ai finanziamenti è necessario incoraggiare collegamenti efficienti tra i centri di ricerca, le imprese e i servizi.</li> <li>2. non lasciare nessuno indietro: per contrastare la disoccupazione, aiutare le persone a sviluppare le proprie competenze e a creare imprese, combattendo al contempo l'esclusione e la discriminazione, saranno necessari ulteriori investimenti. Alcune regioni rischiano di perdere gran parte della popolazione, mentre molte città subiscono la pressione delle moltissime persone in arrivo in cerca di prospettive migliori, tra cui migranti. E, se da un lato l'occupazione nell'Ue ha superato i livelli precedenti, dall'altro il tasso di disoccupazione, specialmente tra i giovani, è ancora superiore ai valori precedenti la crisi.</li> <li>3. sostenere le riforme strutturali – Come il Documento di riflessione sul bilancio, la Relazione sulla coesione riconosce che può essere necessario rafforzare il collegamento tra la politica di coesione e la governance economica dell'Ue per sostenere riforme che creino un contesto favorevole alla crescita.</li> </ol> <p>E presenta <i>più opzioni</i> circa il futuro meccanismo di attuazione di questa politica.</p> <p>Prevedere un corpo di regole unico per la politica di coesione e gli altri strumenti di finanziamento dell'Ue (COSME, Horizon 2020) investendo nello stesso tipo di progetti, per semplificare la vita dei beneficiari. Regole identiche e una delimitazione più chiara degli interventi potrebbero assicurare una migliore complementarità con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSD);</p> <p>Rivedere il sistema di assegnazione dei Fondi, aggiungendo nuovi criteri (diversi dalla ricchezza regionale) in collegamento con le sfide cui è confrontata l'Ue (evoluzione demografica, disoccupazione, migrazione, cambiamento climatico)</p> <p>Aumentare il livello di cofinanziamento per incoraggiare una buona gestione delle spese e la proprietà - Riservare, all'inizio del periodo di budget, una Parte non assegnata del finanziamento per far fronte agli imprevisti e potere reagire più rapidamente a nuove sfide</p>
---	---

competenze, ricerca e innovazione, cambiamento climatico, energia e transizione ambientale). E sottolinea la necessità di affrontare i fenomeni della migrazione e della globalizzazione.	
---	--

Elaborato da Silvana Paruolo

**28. MIGRANTI: BLOCCO DEI PORTI SE L'UE NON DA' RISPOSTE ALL'EMERGENZA, 30 giugno 2017 in Giornale dei comuni**

*Più che un problema legale – l'Italia sta oggi ponendo un problema politico*

Poco più di 48 ore, in Italia, sono arrivate oltre 12mila persone: i numeri mettono a dura prova il nostro sistema di accoglienza! Le operazioni di ricerca e salvataggio in mare sono regolate dalla Convenzione di Amburgo (sottoscritta dai singoli Stati e non dall'Ue) secondo cui bisogna condurre le persone salvate verso un porto vicino e sicuro, dunque non in Libia o altrove nel Nord Africa. In teoria dovrebbero andare tutte a Malta: cosa impedita anche dalle sue dimensioni. Di conseguenza, le navi di salvataggio delle Organizzazioni non governative-Ong (Medici senza frontiere, Save the Children ecc.) fanno rotta verso i porti italiani, anche se, in realtà, nel diritto internazionale nulla impedirebbe che almeno alcune andassero verso la Corsica o le Baleari. Inoltre – visto che queste navi di salvataggio per lo più battono bandiera francese o spagnola (oltre che tedesca) – formalmente i migranti da esse raccolti in mare sono già accolti sul territorio di questi Paesi, prima di essere scaricati in Sicilia, Sardegna, Calabria e Campania.

Ragion per cui – più che un problema legale – l'Italia sta oggi ponendo un problema politico. Se entro mercoledì 5 luglio 2017, data del prossimo Consiglio dei ministri degli interni Ue a Tallinn (Estonia) – “non arriveranno risposte dell'Unione europea sulla gestione dell'emergenza migranti” – l'Italia è pronta a far scattare il primo blocco navale, cioè, per evitare lo sbarco di altri migranti è pronta a bloccare l'accesso ai porti italiani alle navi di ong che battono bandiera di paesi stranieri”.

**Il nodo degli sbarchi è un problema internazionale** - L'allarme italiano è stato lanciato, in particolare, al pre-vertice berlinese del G20 (29 giugno 2017) in cui il presidente Gentiloni ha sottolineato, con energia, che il nodo degli sbarchi è un problema internazionale, e non può essere lasciato in carico “a un Paese solo”. Le ong – ha spiegato – vanno a prendere i migranti in acque libiche, e li portano automaticamente in Italia. Nel pieno rispetto del loro lavoro, è un altro onere che Roma non è più disposta a caricarsi da sola.

**L'Italia chiede rispetto dell'Accordo di ricollocamento** – Tra l'altro, il governo italiano chiede il rispetto dell'Accordo sul ricollocamento, cioè la redistribuzione dei migranti.

L'intesa siglata nel settembre 2015 prevedeva il ricollocamento – nel giro di 2 anni – di 40mila richiedenti asilo giunto in Italia e in Grecia. Ma dall'Italia ne sono partiti soltanto 7.281 (mancano all'appello altri 13 mila). Tra i paesi europei che hanno offerto collaborazione, la Germania è il paese che ne ha accolto di più (2 946). Tra i paesi meno collaborativi figurano il Belgio (150), il Lussemburgo (11), la Spagna (144), e la Francia (330).

**L'Italia chiede più risorse per la Libia, Accordi con i Paesi di origine, e il rafforzamento della cooperazione regionale nella ricerca e salvataggio in mare** – L'Italia ha accettato di concedere al governo di Tripoli imbarcazioni, apparecchiature ed equipaggiamenti per il controllo del territorio e la lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono le partenze, e anche addestramento della guardia costiera locale che dovrà cooperare con le forze navali italiani per impedire l'attività degli scafisti.

Ma i fondi – dalla Commissione europea promessi – non sono ancora disponibili.

Secondo il governo italiano questo indica “la volontà di isolare l'Italia anche in questa delicata trattativa che invece dovrebbe coinvolgere l'intera Europa” ampliandosi “con un coinvolgimento nei negoziati già avviati, per stipulare accordi con i Paesi di origine in modo da effettuare i rimpatri dei migranti economici che nessuno vuole accettare”.

Uno degli obiettivi italiani è quello di irrobustire un fondo europeo da 2,6 miliardi per il controllo dei migranti in Libia. Attualmente molte risorse vengono da Bruxelles, mentre l'Italia versa 82 milioni, e Parigi o Madrid appena 3 per ciascuna. Ora... la parola passa innanzitutto a Francia e Spagna.

Intanto Angela Merkel si è espressa a favore di più aiuti all'Africa per frenare in futuro i flussi dei migranti.

A oggi, il Presidente francese Emmanuel Macron distingue profughi e migranti economici “la Francia deve fare la sua parte sull'asilo. Ma l'80% dei migranti che arrivano in Italia sono economici. Non dobbiamo confondere”.

Ed ha proposto di “istituire degli hot spot in Libia per smaltirli già lì, quando la situazione a Tripoli si sarà finalmente stabilizzata”.

**29. - MIGRANTI INTESA ITALO-FRANCESE-TEDESCA - A METÀ, 4 luglio 2017 in Giornale dei comuni**

*Francia Germania Italia Spagna – a Parigi - hanno lavorato a un “approccio coordinato” ma hanno trovato una intesa a metà.*

Dal primo gennaio al 30 giugno 2017 (con un incremento del 18,71% rispetto ai dati del 2016) – in Italia – sono sbarcati 83 360 profughi (di cui 9761 minori non accompagnati) di nazionalità nigeriana (12 045), del Bangladesh (7 504), e di Guinea (7 057), Costa d'Avorio (6 655) e Gambia (4675). Il 13% dei migranti presenti in Italia sono ospitati in Lombardia,

il 9% in Lazio e Campania, l'8% in Emilia Romagna, Veneto e Piemonte, il 7% in Puglia, Toscana e Sicilia, lo 0,2% in Valle d'Aosta.

La posizione italiana è nota:

- raddoppiare entro fine anno i centri post-sbarco (gli hotspot) che servono per l'identificazione dei migranti;
- accelerare i rimpatri (all'Ue l'Italia chiede una da tempo una gestione comune dei rimpatri)
- che altri porti europei si assumano l'onere di accogliere le navi che soccorrono i migranti
- più risorse. Ad esempio, al Fondo fiduciario d'emergenza dell'Ue gli Stati membri hanno versato 50. solo 89 milioni di euro (da Italia e Germania) contro i 2,6 miliardi che la Commissione gli ha destinato

L'Italia non può più essere il solo Paese di approdo per le navi di ogni nazionalità che salvano i migranti nel Mediterraneo.

**Ma qual è il problema?** - Mancanze di regole per le ong o la mancanza di una vera politica europea sui flussi migratori? Si sta rimettendo in discussione il soccorso in mare? O piuttosto Accordi internazionali, in vigore, obsoleti? Basta insistere sul rilancio della *relocation* e della sua gestione? O occorre – innanzitutto – affrontare i problemi alla loro radice, con una diversa politica di cooperazione, lotta ai conflitti ecc.?

Di certo ci sono anche questi obiettivi: ridurre gli sbarchi, accelerare le procedure di richiesta di asilo, rendere più severe le leggi sui respingimenti, ecc.

Ma non sarà facile realizzarli visto che – tra l'altro – c'è anche da cambiare Accordi internazionali. Ad esempio, i migranti non sono portati in Francia e Spagna perché – sin dall'inizio – questi due paesi per partecipare alle operazioni di soccorso con le loro navi hanno avuto garanzie che i migranti sarebbero sbarcati solo in Italia. Inoltre Polonia Ungheria Repubblica Ceca e Slovacchia (il cosiddetto gruppo di Visegrad) sono, da sempre, contrari all'idea di far dipendere la distribuzione dei Fondi europei dall'adesione alla politica comune verso i migranti; e si oppongono alla revisione del Trattato di Dublino, che oggi impone il dovere dell'accoglienza solo al primo paese di arrivo.

La Commissione europea presenterà un proprio Piano di azione in 10 punti che non conterrà nuove misure ma una *road map*. Si prevedono un Codice di condotta per le ong, un maggior sostegno alla guardia costiera libica, un aumento degli sforzi di rimpatri, e un'accelerazione dei ricollocamenti.

Intanto, a Parigi – in preparazione del prossimo Vertice dei Ministri degli interni dell'Ue del 6-7 luglio, a Tallin, in Estonia – su richiesta italiana c'è stato un vertice tra i Ministri dell'Interno di Italia (Marco Minniti) Francia (Gerard Collomb) e Germania (Thomas Maizière) e il Commissario europeo per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza (Dimitris Avramopoulos) per trovare una risposta comune ai flussi migratori e capire come meglio aiutare gli italiani che, la settimana scorsa, hanno minacciato la chiusura dei propri porti.

**A Parigi, i quattro (Francia Germania Italia Spagna) hanno lavorato a un "approccio coordinato"** - Ma hanno trovato una intesa a metà, visto che non tutte le richieste italiane sono state accettate.

La Francia – che considera prioritario lavorare per ridurre il flusso di migranti verso l'Italia – ha ribadito la sua indisponibilità ad aprire i propri porti alle navi di soccorso; posizione che si porta dietro anche quella della Spagna. Resta quindi ferma la partita dell'apertura di porti sicuri – non solo italiani – alle navi ong cariche di profughi.

Inoltre, Parigi e Berlino dicono no al Centro unico di comando europeo per ricerche e salvataggi in mare (richiesto dall'Italia). E non c'è un vero Accordo "europeo" su un nuovo Piano di ricollocamento dei migranti sbarcati in Italia e in Grecia, anche se l'Italia ribadisce che "nessuno deve tirarsi dietro" (dall'Italia, finora, sono state smistate solo 7 000 persone).

**L'Accordo di Parigi riguarda** (tra l'altro) questi punti:

- un Codice di condotta, comune, con obblighi e divieti per le Ong (maggiori obblighi di trasparenza, limiti di distanza dalle coste africane per navi Ong impegnate in operazioni di salvataggio ecc. – che potrebbe portare, in assenza di rispetto, a blocchi di accesso in porto, o anche a inviti ad approdare anche nei paesi di cui battono bandiera). Questa proposta non ha mancato di suscitare reazioni. "Limitare fortemente l'azione delle Ong ed esternalizzare le frontiere – ha sottolineato la Caritas italiana – è inaccettabile dal punto di vista dei diritti umani, continua la delegittimazione delle ong".

- sostegno alla Guardia costiera libica aumentando i finanziamenti Ue. "La Guardia costiera libica – ricorda intanto Regina Catrambone della Moas – è indagata dalla Corte internazionale dei diritti umani perché spara sui barconi e in qualche caso anche contro le ong"

- per frenare i flussi migratori, più controlli al confine meridionale libico – vera porta di accesso dei flussi (la Libia è il vero confine meridionale dell'Europa, da cui nel 2017 sono arrivati il 97% dei migranti) – e più risorse per il lavoro della Guardia costiera, e la dotazione di apparecchiature per garantire il controllo delle coste libiche e delle frontiere del sud

- supporto all'OIM e all'UNHCR affinché i Centri di accoglienza nel Paese africano rispondano agli standard internazionali sui diritti umani

- rilancio di una strategia europea sui rimpatri (con la collaborazione di Frontex) e un riesame della politica dei visti (ad esempio se un paese terzo non collaborerà nel riammettere sul proprio territorio migranti espulsi dall'Europa, ci potrebbe

essere una restrizione nella concessione di visti ai suoi cittadini)

- un ruolo di coordinamento più forte in capo alla Guardia costiera italiana e riscrivere il mandato di Frontex per permettere di sbarcare i migranti in altri paesi europei diversi dal nostro

Attualmente, i francesi stanno scrivendo un documento di proposte condivise da portare il 6 luglio a Tallin. Il vertice italo-francese-tedesco sarà ora seguito dal dibattito in plenaria al Parlamento europeo (4 luglio), il vertice di Tallin (6 luglio) e il G20 ad Amburgo (7-8 luglio 2017).

### 30. MIGRANTI È UN PROBLEMA EUROPEO? 5 luglio 2017 in Giornale dei Comuni

*Per fermare la rotta balcanica dei profughi sono stati promessi 6 miliardi di euro a Endorgan.*

(...) Il tema dell'immigrazione, o lo si affronta insieme, o è destinato a creare fratture (e tensioni) anche in Europa. Per fronteggiare flussi di migranti sempre più massicci servirebbe coordinamento tra una vera Politica migratoria comune, una diversa Cooperazione per lo sviluppo e una vera Politica estera dell'Ue. E servirebbe un intervento comune dell'Europa con ingenti investimenti nei Paesi di origine e di transito in Africa, per creare sviluppo e occupazione sul posto: in merito, il Parlamento europeo ha chiesto di usare 6,4 miliardi di fondi UE non spesi nel 2016.

Ma – precisa bene lo stesso Presidente del Parlamento europeo, l'italiano Antonio Tajani – “l'Ue si regge su equilibri complicati di un Consiglio che decide, un Parlamento che co-decide e una Commissione europea delegata a fare le proposte legislative. Se un organismo prevale troppo sugli altri, come sta accadendo da un po' di anni, si rischiano effetti negativi. Faccio l'esempio dell'emergenza emigrati. Il Consiglio si spacca e non decide interventi strutturali a causa degli interessi nazionalistici, dei governi, che temono di perdere le elezioni sul delicato argomento dell'immigrazione. Se invece ci fosse più equilibrio con i ruoli del Parlamento e della Commissione si potrebbe concordare una soluzione comune, che non rischierebbe di avere effetti dirompenti nella politica interna di un singolo Paese”.

Così non è.

Di conseguenza tra i 28, alla vigilia del vertice dei ministri dell'Interno di Tallin (6-7 luglio), il clima è teso come nelle peggiori occasioni.

Per accrescere il sostegno all'Italia e contribuire a fermare il flusso migratorio, Italia Francia e Germania hanno trovato un'intesa a metà (su cui ci siano già soffermati in questo giornale) decidendo di lavorare a una serie di misure: un Codice di condotta per le ONG redatto dall'Italia; un sostegno rafforzato alla guardia costiera libica; l'aumento del sostegno fornito all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) operanti in Libia; la promozione dell'analisi di possibili opzioni concrete per rafforzare i controlli di frontiera al confine meridionale della Libia; il rafforzamento della strategia dell'Ue sui rimpatri; e un'applicazione piena e un'accelerazione del sistema di ricollocazione dell'Ue concordato.

Papa Francesco invita all'“accoglienza e solidarietà. La presenza di tanti fratelli e sorelle che vivono la tragedia dell'immigrazione è un'opportunità di crescita umana, di incontro e di dialogo tra le culture, in vista della promozione della pace e della fraternità tra i popoli”. Ma – a oggi – Francia e Spagna hanno ribadito la chiusura dei loro porti per accogliere almeno una parte dei migranti che premono dal Nord Africa. L'Austria (alle prese con le minacce della destra xenofoba, e il voto anticipato a ottobre) si prepara a “difendere il confine del Brennero” con le forze armate, e cioè mettendo in campo l'esercito per le operazioni di controllo al confine con l'Italia.

Spot elettorali per un'emergenza che non c'è? Una cosa è certa, per il giovane ministro austriaco degli esteri, S.Kurz, i profughi provenienti dal sud andrebbero respinti al Brennero oppure bloccati alle frontiere esterne dell'Unione europea e portati in Centri di raccolta da allestire sulle isole del Mediterraneo come Lampedusa.

Il Parlamento europeo ha palesato un plateale disinteresse per il dibattito sui migranti. Passo avanti nella giusta direzione – il 4 luglio – la Commissione europea ha adottato un suo documento che va incontro alle sollecitazioni italiane, anche se non contiene alcun accenno alla possibilità che le navi sbarchino in altri porti europei. Ora, serve il sostegno degli altri governi. Il Vertice dei ministri dell'Interno di Tallin sarà un test decisivo.

**Il Viminale scrive a Frontex** – L'Italia non recede rispetto all'idea che altri Paesi europei si facciano carico dei soccorsi. Giovanni Pinto, direttore del Dipartimento dell'immigrazione e della polizia di frontiera, ha scritto al direttore di Frontex per chiedergli “un incontro urgente” finalizzato a rivedere la missione Triton nel Mediterraneo che prevede che i migranti soccorsi in mare vengano trasferiti soltanto verso i porti italiani, “in modo da ottenere un più ampio coinvolgimento degli Stati membri nella gestione dei salvataggi dei migranti e una più sostenibile condivisione del peso” e dunque una distribuzione effettuata sin dal momento in cui gli stranieri che effettuano le traversate nel Mediterraneo vengono “intercettati” dalle navi UE impegnate nei pattugliamenti.

In altri termini, l'Italia punta a far sì che anche gli altri Paesi europei si facciano carico dei migranti salvati – sfida difficile, visto che da alcune capitali è già arrivato un rifiuto – chiedendo, anche se non ci sono grandi aspettative, una regionalizzazione della missione Triton (guidata da Frontex).

Attualmente, il 60% dei migranti salvati in mare proviene da navi delle ong, il 30% da operazioni Triton e il 10% da operazioni Sophia. Per evitare che gli Stati membri dell'Ue ci contestino la non attuazione del Piano di intervento avviato nel 2017 – per una maggiore capacità di accoglienza – l'Italia ha anche accelerato i tempi per l'apertura di nuovi hotspot (centri post sbarco per l'identificazione) e Centri per ospitare i migranti economici prima del rimpatrio (ex Cie ora Cpr).



Gli hotspot vedranno un raddoppio con Palermo, Siracusa, Cagliari, Corigliano, Reggio Calabria, Crotone e Vibo Valentia. Resteranno attivi quelli di Lampedusa, Pozzallo, Trapani e Taranto.

**Il Piano della Commissione europea** – Per fermare la rotta balcanica dei profughi sono stati promessi 6 miliardi di euro a Endorgan. Ora, Bruxelles mette sul piatto più fondi: 46 milioni per incrementare la capacità operativa delle autorità libiche, con un progetto preparato congiuntamente con l'Italia; 35 milioni per la gestione della migrazione in Italia, più quelli che andranno a incrementare il Fondo per l'Africa (ad oggi fermo a 89 milioni su un obiettivo di 2,6 milioni). Come richiesto dall'Italia, c'è una forte attenzione sulla Libia. Tra gli obiettivi anche una più intensa cooperazione con Niger e Mali. Da Libia e Niger "si continuerà a lavorare" sui rimpatri volontari. C'è poi la strada dei reinsediamenti. Gli Stati UE dovranno inoltre "contribuire al rimpatrio dei migranti irregolari dall'Italia" facendo anche leva sui visti. Chi ha diritto all'asilo (con l'aiuto e coinvolgimento dell'Unhcr) sarà portato in Europa con corridoi umanitari da Libia, Egitto, Niger, Etiopia e Sudan.

In Italia, Bruxelles chiede di aumentare il periodo in cui i migranti irregolari possano essere detenuti (fino a 18 mesi). E – constatato che il piano di redistribuzione non ha funzionato non solo per colpa degli Stati che non accolgono, ma anche per procedure non funzionanti in Italia – chiede di "registrare urgentemente tutti gli eritrei presenti sul territorio, centralizzare le procedure e consentire anche ai minori non accompagnati di partecipare al piano".

Inoltre l'Ue chiede "un'intensificazione delle procedure per far tornare gli stranieri nei Paesi d'origine", e cioè un'accelerazione delle procedure per i rimpatri.

Circa la redistribuzione dei richiedenti asilo non c'è nessuna svolta: qualcosa si potrà fare, ma solo su base volontaria e con accordi bilaterali con gli Stati che intendano dare una mano all'Italia. Bruxelles pensa di coinvolgere altri attori regionali – Tunisia, Algeria, Egitto e la stessa Libia – nelle attività di ricerca e salvataggio.

### 31. L'ITALIA E IL VERTICE INFORMALE DI TALLIN 7 luglio 2017 in Giornale dei comuni

*Hanno vinto Orban, i nazionalismi sovranisti e la logica degli accordi bilaterali - C'è stata una regressione... Rinvii la questione bollente di quali porti utilizzare per accogliere i migranti salvati dalle navi Triton....*

Finora, sulle coste italiane, sono arrivati 85 000 migranti. A questo ritmo, entro fine anno, diventeranno 250 000. Mentre il Ministro Marco Minniti era a Tallin, il Ministro degli esteri, Angelino Alfano, ha inaugurato la prima edizione di una Conferenza con i Paesi di provenienza e di transito delle migrazioni (dalla Libia al Sudan al Niger) cui hanno partecipato anche ministri Ue.

E il 24 luglio ci sarà una riunione euro-africana a Tunisi. Intanto a Tallin – alla riunione informale dei Ministri dell'Interno dell'Ue (6 luglio 2017) – il Ministro Minniti ha precisato: "non lasciate sola l'Italia perché sarebbe obbligata ad agire da sola. Non ci costringete ad atti unilaterali".

**Rinvio della questione della regionalizzazione dei salvataggi ...** – A Tallin – consapevoli che l'Italia è davvero prossima al punto di rottura, e che la crisi dei migranti non può essere fermata solo nelle acque del Mediterraneo – tutti sono stati d'accordo per rinviare alla prossima settimana (11 luglio), in sede Frontex, la questione bollente di quali porti utilizzare per accogliere i migranti salvati dalle navi Triton, in altri termini, il mandato della missione comunitaria Triton.

A oggi, sulla regionalizzazione della ricerca e salvataggio (cioè la ripartizione degli arrivi nei porti europei), c'è totale chiusura. La stessa Germania, in cui le elezioni politiche del prossimo settembre invitano alla prudenza sui temi dell'immigrazione (...) non la sostiene. Molti paesi temono che questa regionalizzazione rischi di tradursi in un fattore d'attrazione da evitare.

Inoltre, rivedere la regola dei porti significa, indirettamente, ritoccare il diritto d'asilo.

Da mesi si discute di una riforma del principio del Trattato di Dublino che prevede che il Paese responsabile dell'asilo sia quello di primo sbarco. Quando si passò dall'operazione solo italiana Mare Nostrum a quelle tutte europee Sophia e Triton, queste avrebbero dovuto essere accompagnate dalla ricollocazione interna, che però non è avvenuta.

L'Italia fa bene a battersi su questo punto – ha dichiarato Federica Mogherini – sapendo di potere contare sul pieno sostegno della Commissione europea".

L'Italia chiede di creare nuove zone Sar (Search and Rescue) nel Mediterraneo e affidarle alla diretta responsabilità di altri Stati: così, ad esempio, se un salvataggio avviene nel quadrante della Francia, i migranti potrebbero essere portati in un porto francese, allentando la pressione su quelli italiani. Ma non è esclusa l'ipotesi di una nostra uscita unilaterale da Triton.

**Posizione unanime su tre punti fondamentali** – Intanto – sostenendo il Piano di azione presentato dalla Commissione europea (pur in assenza della volontà di correggere la gestione dell'emergenza in senso più federale) – a Tallin c'è stata una posizione quasi unanime su tre punti nodali:

- Libia – Una volta caduta nell'indifferenza degli altri Stati la proposta di accogliere in porti non italiani almeno

una parte dei migranti, l'Italia ha puntato sul fronte libico. Ora gli Stati membri sono pronti ad aumentare l'impegno per la Libia (e altri paesi terzi) in modo da fermare all'origine il flusso dei disperati in fuga per ragioni politiche ed economiche. Alla vigilia del vertice di Tallin, sulla Libia (...). Ad esempio, per i Centri di accoglienza, i tedeschi preferivano localizzarli in Tunisia e Egitto. Ora, c'è un documento che indica una rotta e anche il rifinanziamento del Trust Fund Africa.

- Codice di condotta per le navi umanitarie delle ong (organizzazioni non governative) che, nel Mediterraneo centrale, oggi salvano quattro migranti su 10. C'è il sospetto che alcune delle ong siano in combutta con le mafie locali che organizzano l'immigrazione clandestina. Ma c'è anche chi – come Laura Boldrini – in attesa di prove di questa collusione sottolinea che “pensare di arginare i flussi di migranti rendendo più problematici i soccorsi non è solo cinico ed eticamente inaccettabile, ma è anche una misura che non funziona”. Al di là di Codici di condotta serve ancora anche un grande Piano di sviluppo (...) e di partenariato per l'Africa.
- Rimpatri europei (con annessa una nuova Politica comune sui visti volta ad incentivare la collaborazione dei Paesi d'origine) per ridurre il numero dei clandestini (cioè di chi non ha diritto a restare).

“L'Italia – ha commentato Federica Mogherini Ministro affari esteri dell'Unione europea – a Tallin ha portato avanti i propri temi, ma sull'accoglienza manca solidarietà. Tuttavia, non va sottovalutato il cambio di paradigma imposto dall'Italia all'Europa sull'esplosiva crisi migratoria (Libia, Codice di condotta per le ong, rafforzamento dei rimpatri volontari, impegno con Niger e Mali a irrobustire il controllo delle frontiere, il Fondo Africa dedicato alle migrazioni, ecc...). Il senso di marcia è quello giusto. L'unica soluzione vera è in Africa.”

### 32. IL CONSIGLIO 28-29 GIUGNO 2018 - E L'EMIGRAZIONE – nel mio blog <https://appuntameneuropei.wordpress.com>

*Hanno vinto Orban, i nazionalismi sovranisti e la logica degli accordi bilaterali - C'è stata una regressione.*

Questo vertice si è soffermato, in particolare, su migrazione, sicurezza e difesa, occupazione crescita e competitività, e innovazione digitale.

(...) **E per la migrazione cosa è stato deciso?** – C'è stata una regressione clamorosa.

- è passato il concetto di “Centri sorvegliati istituiti negli Stati membri” che il presidente Macron vorrebbe solo in Paesi di primo approdo.
- si è stabilito che i ricollocamenti saranno solo volontari.
- la riforma di Dublino – di fatto – è stata rinviata a mai, o alle calende greche!
- parte delle risorse da destinare all'Africa verranno prese dal FSE.

La grande sconfitta è l'Europa, proprio quando servirebbero, invece, visioni e politiche, comuni e condivise, per far fronte alle sfide cui ci si trova confrontati, visto che nessuno Stato può farcela da solo; e visto che le frontiere mediterranee dell'Ue sono importanti quanto quelle orientali.

In questo vertice, il metodo intergovernativo ha acquisito nuovi spazi.

I toni trionfali con i quali le conclusioni sono state salutate dai paesi di Visegrad non lasciano dubbi alcuno, in merito. Sono ripartiti da Bruxelles, senza condanne, e con il riconoscimento di potere continuare a innalzare barriere di filo spinato sui propri confini a loro individuale arbitrio.

(...) Questo Vertice è stato poi seguito da un patto Merkel – Seehofer, che salva il governo Merkel ma imbarazza lo SPD (in quanto segna, sia un bel dietrofront, passando “dalle porte aperte alle frontiere chiuse”, sia un colpo di sponga sui diritti umani); e da più Accordi bilaterali, che vanno oramai delineandosi (Germania-Austria, Austria-Ungheria, Ungheria-Germania, ecc.).

Per mettere fine ai movimenti secondari (cioè l'attitudine di Roma di lasciar fuggire oltre le Alpi i richiedenti asilo dei quali, secondo le regole, dovrebbero prendersi cura) Vienna minaccia di chiudere il Brennero, con controlli ai confini da luglio.

Kurz conferma la volontà austriaca di bloccare gli ingressi con l'Italia, con controlli alle frontiere, se la Germania confermerà gli accordi bilaterali che chiudono i suoi confini.

E se salta la libera circolazione, addio Europa! La cancellazione di Schengen sarebbe ben poco responsabile.

(...) Da parte sua, il ministro Salvini per arginare gli arrivi, va a cercare sponde a Budapest, Vienna e in Baviera: proprio tra gli oltranzisti più contrari ad accogliere anche un solo rifugiato dall'Italia!

**Qui di seguito alcune dichiarazioni di leader “europei” alla conclusione di questo Vertice.**

Il presidente *Emmanuel Macron* – che ha proposto di creare in Europa “centri controllati” – ha precisato che questi centri controllati “vanno fatti nei Paesi di primo ingresso” e che “le regole di diritto internazionale e di soccorso in mare sono chiare: è il Paese sicuro più vicino che deve essere scelto come porto di approdo”. Il premier belga *Charles Michel* ha ricordato che “gli Stati in prima linea continueranno ad assumersi la responsabilità”. Il premier spagnolo *Pedro Sanchez* ha negato di voler nuovi centri in Spagna: “noi li abbiamo già e funzionano benissimo”. Per il premier polacco *Mateusz Morawiecki* “la cosa più importante è che non ci sia il ricollocamento obbligatorio dei rifugiati”.

Qui di seguito, anche la valutazione delle Conclusioni del vertice, in una Dichiarazione della brava Capo-delegazione degli eurodeputati Pd, *Patrizia Toia*, che in modo semplice spiega:

“La novità” di questo summit è l’introduzione del concetto dei centri ‘controllati’ in cui rinchiudere i migranti che arrivano in Europa. La riforma di Dublino invece è rimandata alle calendare greche, nelle conclusioni non si fissa una data, come era stato fatto in passato, e si parla di ‘consenso’ - cioè unanimità - che grazie ad Orban non ci sarà mai.

“Le due cose insieme comportano che resta la responsabilità del Paese di primo approdo ma ora si aggiunge la responsabilità di bloccare i migranti sul territorio nazionale, in altre parole è passato il principio che ‘chi sbarca in Italia resta in Italia’.

“I centri ‘controllati’ sono su base volontaria ma è evidente che dopo questo summit se si dovesse ripetere una crisi migratoria come quella del 2015 i Paesi europei che non affacciano sul Mediterraneo si sentiranno autorizzati a chiudere le frontiere e la libera circolazione di Schengen se l’Italia e i Paesi di primo approdo non assicureranno la permanenza sul proprio territorio dei migranti.

“Capiamo la necessità di salvare la cancelliera Merkel dall’attacco dei populisti bavaresi e di salvare la libera circolazione di Schengen, ma di fronte all’enorme concessione di accettare in linea di principio il concetto di centri ‘controllati’ l’Italia avrebbe potuto e dovuto ottenere una vera contropartita, come degli impegni veri sulla riforma di Dublino.

“Senza una normativa europea giuridicamente vincolante sulla redistribuzione dei migranti, gli altri Stati membri non si sentiranno mai responsabilizzati sulla questione migratoria. Infatti al summit si è deciso di finanziare il Fondo per l’Africa, invece che con contributi nazionali, togliendo soldi al Fondo europeo per lo sviluppo-

“È una vergogna ed è la dimostrazione plastica della vittoria di Orban”.

A livello UE (tra l’altro) servirebbe una vera strategia di alleanze, che vada nel senso di un’Unione più equa, e non della sua distruzione. Nel corso della storia, già troppi nazionalismi sono degenerati in sistemi autoritari e guerre!

Bisognerebbe ritrovare il senso vero della cooperazione internazionale, e del processo d’integrazione europea.

Intanto, a Berlino come a Bruxelles, qualcuno dice già apertamente che una scissione del blocco CDU-CSU sarebbe la fine dell’Unione europea. Merkel ha appena stretto accordi bilaterali con Spagna e Grecia, per respingere i clandestini che erano sbarcati lì, ma non è riuscita a convincere il premier Conte a fare altrettanto.

Il bavarese Seehofer, che avrebbe voluto respingere al confine i migranti illegali “in base al Trattato di Dublino”, prima ha dichiarato “non mi può licenziare”, e poi ha trattato, con A. Merkel e il suo partito un Compromesso: “Accordo per migliorare il controllo, l’orientamento e il freno all’immigrazione secondaria” che prevede tra l’altro “Centri di transito” a tempo indeterminato, ai confini tedeschi. Bel colpo ai diritti umani, su cui si dovrà ora esprimere il terzo partner della coalizione di governo, i socialdemocratici di SPD (che tre anni fa hanno respinto un accordo simile).

Per i socialdemocratici ci sono troppe incognite in questo accordo Seehofer -Merkel. Non vogliono vedere famiglie di migranti dietro il filo spinato. E si chiedono: se è lecito togliere loro la libertà, e per quanto tempo (giorni mesi- anni?).

E ancora cosa succede se Austria e Italia rifiutano di riprendersi gli illegali? Vienna si è già dichiarata pronta a impedire l’ingresso di ogni migrante (solo o accompagnato dalla polizia tedesca). E cosa saranno queste zone di transito? Carceri? Città extraterritoriali?

La richiesta iniziale di Seehofer di mandare indietro – sempre e comunque – i migranti illegali, è per ora caduta: ci vorrà il consenso “amministrativo” dei partner europei per cacciarli dalla Germania.

I profughi saranno riportati nel primo Paese di approdo, solo se c’è un Accordo in tal senso tra i rispettivi governi.

“Altrimenti il respingimento verrà eseguito direttamente alla frontiera con l’Austria” in base a un’intesa con questo paese.

“Se l’Austria chiude il Brennero – ha dichiarato da parte sua il ministro Enzo Moavero – andrebbe contro lo spirito del Consiglio europeo per una ‘gestione comune della migrazione’”.

### 33. LA NUOVA POLITICA DELLA PESCA

*Un breve Estratto dal mio volume - Introduzione all’Unione europea Oltre la sfida del 2014 Rd. Il mio libro-Feltrinelli - del 2014*

Le prime misure nel settore della pesca sono state lanciate dalla Comunità europea nel 1970 per fornire un sostegno strutturale e istituire un mercato comune della pesca. Da allora, questa politica è stata più volte modificata. Nel 2013, ne è stata adottata una *nuova riforma*, per contribuire anche alla strategia Europa 2020. La riforma vuole portare la pesca a livelli sostenibili, anche con un miglior impiego delle conoscenze e della consulenza scientifica. Intende sostenere una crescita sostenibile dei settori della pesca e dell’acquacoltura. Intende creare opportunità occupazionali nelle zone

costiere; e assicurare ai cittadini dell'Ue un approvvigionamento ittico sano e sostenibile.

Nel 2013, non è stato invece raggiunto un accordo sull'*European Maritime and Fisheries Fund*. Questo Fondo dovrebbe sostituire l'odierno *European Fisheries Fund* con un Fondo più comprensivo, da utilizzare per garantire (co-finanziando progetti) la sostenibilità dello sfruttamento delle risorse ittiche nei mari europei; e anche per coprire attività nell'ambito della *Politica Marittima Integrata* dell'Ue, in particolare, attività mirate al coordinamento fra gli Stati membri in materia di crescita blu, cioè, in attività economiche in mare (trasporti, gestione delle strutture portuali, studi scientifici e così via). Dopo aver raggiunto l'Accordo politico (con Commissione e PE) sulla riforma generale della politica della pesca, il Consiglio si è concentrato sui metodi di allocazione delle risorse finanziarie a disposizione del Fondo.

I Ministri europei si sono soffermati sulle priorità dei futuri investimenti: le risorse dovrebbero essere accordate tramite *analisi settoriali*, guardando alle specifiche necessità dei progetti presentati dagli Stati membri (ad esempio la possibilità di creare occupazione o i livelli di sfruttamento delle risorse ittiche). In questo modo, sarebbe superato l'attuale metodo che invece prende in considerazione il PIL di ogni Paese e privilegia poi i membri meno ricchi. La Commissione sottolinea che - in tal modo - si sostituirebbe l'attuale approccio 'di coesione' riconoscendo la priorità alle esigenze del settore, più che a quelle più vaghe dello sviluppo regionale, garantendo allo stesso tempo a tutti gli addetti europei di partire su un piano di parità, indipendentemente dalla ricchezza del proprio Paese.

Non è difficile capire perché (nel momento in cui si scrive) non si è ancora raggiunto un accordo!

#### 34. LA POLITICA MARITTIMA INTEGRATA

*Un breve Estratto dal mio volume - Introduzione all'Unione europea Oltre la sfida del 2014 Rd. Il mio libro-Feltrinelli - del 2014*

L'Ue è circondata da cinque mari e due oceani; e gli ecosistemi marini (come i problemi della sicurezza e dei trasporti marittimi) non conoscono frontiere. Nata per prendere le distanze dalla strategia settoriale applicata alle questioni marittime, la politica marittima integrata è stata creata nel 2007. Si basa su un approccio trasversale della *governance* marittima; e su un insieme concreto di azioni volte a garantire una maggiore coerenza, su scala europea, tra varie politiche settoriali (pesca, ambiente, trasporti, sicurezza marittima, ricerca, politica industriale, ecc.) che incidono sulle attività marittime. Si basa sull'esplorazione delle possibilità, e sinergie, che al livello transettoriale e transfrontaliero potrebbero scaturire da cooperazione e sostegno reciproco.

La politica marittima integrata assicura, quindi, uno sviluppo coerente delle strategie riguardanti i mari e coste, nei seguenti settori:

- **Dati marini e conoscenze oceanografiche** - I dati nazionali non rivelano tutto ciò che c'è da sapere sui mari, sistema di dimensioni globali caratterizzato da venti mutevoli, correnti stagionali e specie migratorie. L'Ue ha potuto fornire finanziamenti (e base normativa) per l'iniziativa Conoscenze oceanografiche 2020.

- **Sorveglianza marittima integrata** - La Commissione europea e i paesi membri dell'Ue/SEE sono attualmente impegnati a mettere a punto un *Sistema comune per la condivisione delle informazioni* (CISE) tra le Autorità responsabili dei diversi aspetti della sorveglianza (controlli alle frontiere, sicurezza, controllo della pesca, dogane, ambiente, difesa, ecc.): il CISE integrerà le reti e renderà interoperabili i vari sistemi, permettendo di scambiare (attraverso l'impiego di moderne tecnologie) facilmente dati e altre informazioni.

- **Pianificazione dello spazio marittimo** - L'esigenza di una pianificazione nasce dall'opportunità di una gestione efficiente, per evitare potenziali conflitti e creare sinergie tra le diverse attività: fra impianti per le energie rinnovabili, acquacoltura e altri settori di crescita può esserci competizione. La pianificazione (a livello locale, regionale e nazionale) - in zone marittime condivise - sarà resa più uniforme mediante una serie di requisiti minimi comuni.

- **Crescita blu** - È la strategia, a lungo termine, per sostenere una crescita sostenibile nei settori marino e marittimo

- **Strategie per bacini marini** - Mar Baltico, Mar Nero, Mar Mediterraneo, Mare del Nord, Oceano Atlantico e Oceano Artico: ciascuno ha proprie peculiarità (cambiamenti climatici nella regione artica, potenzialità dell'Oceano Atlantico per le energie rinnovabili, inquinamento dei mari e degli oceani, sicurezza marittima, ecc.). Ciascuno merita - quindi - una propria strategia a parte.

Per esempio, la strategia adottata nel 2009 per il Mediterraneo (che risponde alle principali sfide nel settore marittimo - quali sicurezza, pesca, acquacoltura, protezione dell'ambiente, cambiamento climatico ecc. - cui è confrontato il bacino mediterraneo) utilizza gli strumenti di cui la Politica marittima integrata dal 2007 si è dotata.

Questi strumenti sono: un Progetto pilota per testare l'applicazione della pianificazione dello spazio marittimo; una ricerca

multi-tematica (specialmente adattata al bacino del Mediterraneo); sorveglianza marittima integrata, con la finalità di rendere il Mediterraneo più sicuro (nel 2009 già sei Stati membri costieri partecipavano a un Progetto pilota volto a rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni fra le Autorità nazionali responsabili del monitoraggio e della sorveglianza in mare, questo approccio dovrebbe contribuire a rendere la sorveglianza marittima più uniforme in tutto il bacino mediterraneo); ricerca per individuare le migliori pratiche di gestione integrata delle zone costiere e delle isole nel Mediterraneo).

### 35. UE: QUALE RIEQUILIBRIO TRA TEMPI DI LAVORO E DI VITA? in *Tempo Libero* n.114/2019

Con la nuova Direttiva UE - la cui entrata in vigore dipende ora dal recepimento degli Stati membri (giugno 2022/data limite) - in Italia, Croazia e Slovacchia, per la prima volta i papà avranno diritto a un congedo di paternità retribuito verso la data di nascita. La legislazione prevede anche almeno un raddoppio della durata di congedo parentale, nella Repubblica ceca, nei Paesi Bassi, in Portogallo e in Romania. La direttiva è stata adottata in contemporanea con la chiusura del progetto Rebalance curato dalla CES che ha scattato una foto della situazione in 10 paesi membri dell'Unione, frutto anche di Accordi collettivi.

Uno dei principali obiettivi politici dell'UE riguarda il rilancio dell'occupazione (soprattutto delle donne e dei senior) e la crescita. Anche per favorire un aumento della presenza femminile sul mercato del lavoro, la Commissione europea ha quindi messo sul tappeto un Pacchetto per l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, di carattere legislativo e non. Così - dopo il rifiuto della parte datoriale a negoziare un Accordo quadro per il miglioramento della situazione dei lavoratori che si prendono cura dei figli o di membri del nucleo familiare - nel giugno 2019 si è giunti al varo di una nuova Direttiva dell'Unione europea relativa all'equilibrio tra vita professionale e vita privata.

L'adozione di una Direttiva europea che si prefigge l'obiettivo di migliorare la conciliazione dei tempi negli Stati membri ha coinciso con REBALANCE: un Progetto - seguito dalla Confederazione europea dei sindacati - nato (tra il 2018 e il 2019) con l'obiettivo di individuare le buone pratiche sindacali in materia di conciliazione vita-lavoro in 10 Paesi dell'Unione europea. "Uguaglianza non è omologazione, ma riequilibrio": questa frase di Susanna Camusso all'appuntamento conclusivo del progetto (Roma, 24 ottobre 2019) condensa bene il comun denominatore delle esperienze che vi sono state presentate, raccolte nel nuovo Rapporto CES - di Barbara Helfferich e Paula Franklin - *REBALANCE: Strategie sindacali e buone pratiche per promuovere la conciliazione tra tempi di lavoro e di vita*.

A questo punto (anche attraverso un'azione di *lobbying*) un passo importante - comune a tutti i Paesi membri dell'UE - sarà ottenere la legislazione necessaria a dare attuazione alla Direttiva europea sulla conciliazione. Se i governi nazionali applicheranno la nuova Direttiva UE in modo corretto - rileva la CES - in sette Stati membri dell'Unione, i genitori potranno beneficiare di nuovi diritti di congedo parentale.

Ciò detto, cosa emerge dal Rapporto sindacale e dalla nuova Direttiva UE?

**Il progetto REBALANCE** - Il Progetto *Rebalance*, riequilibrio (denominazione decisamente più corretta dell'equivalente italiano "conciliazione") vuole formare e dotare chi fa sindacato di strumenti, idee ed esempi concreti. Essendo il suo obiettivo quello di una mappatura delle buone pratiche relative agli accordi sulla conciliazione negoziati dalle parti sociali in 10 paesi (Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Olanda, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia), la ricerca ha posto l'accento su ciò che le parti sociali hanno fatto (e possono fare) per migliorare l'equilibrio tra vita e lavoro (per i genitori e i carer) al fine di colmare lacune o vuoto legislativo in materia, per aggiungere diritti specifici e mirati, e altresì per garantire la corretta attuazione dei diritti esistenti.

Tra le misure riportate, la buona pratica più apprezzata riguarda le modalità di lavoro flessibile (orario e/o luogo di lavoro), seguita dalle buone pratiche relative al congedo di paternità (tempo assegnato e/o retribuzione); ma l'analisi ha riguardato anche gli incentivi economici legati alla famiglia, alla cura dei figli, alle cure a lungo termine e al congedo parentale. Ne esce una foto che rivela l'esistenza di un ampio spettro di diritti al congedo di paternità, con alcuni Stati membri molto più generosi rispetto ad altri, in termini di durata e di retribuzione.

Al centro dei risultati portati a casa - è stato sottolineato nella riunione di Roma - non ci sono nuove leggi, bensì la contrattazione, che solitamente non segue, ma anticipa la legislazione. Maggiore flessibilità, incremento delle giornate di congedo obbligatorio e/o facoltativo per i padri, diritto a passare da un contratto full time a uno part time e viceversa, congedi retribuiti, se non in toto in gran parte, in concomitanza con le festività scolastiche o con brevi malattie dei familiari, limiti ai trasferimenti di sede nel caso di figli under 10: sono solo alcune delle buone pratiche presentate.

Tutte hanno una conseguenza comune: ognuna di queste conquiste ha migliorato significativamente la qualità della vita delle lavoratrici, ma anche dei lavoratori.

In effetti - precisa il Rapporto CES - le misure di conciliazione (riequilibrio) introdotte attraverso i Contratti collettivi contengono:

- il congedo parentale

- il congedo di paternità
- le modalità di lavoro flessibile (lunghezza dell'orario di lavoro e l'autonomia nel decidere l'orario e il luogo di lavoro)
- i servizi per l'infanzia (il datore di lavoro mette a disposizione le strutture)
- le cure a lungo termine (permesso per assistere un familiare malato)
- incentivi economici per i genitori e i carer che lavorano
- indennità

Da 1985 – ricorda il Rapporto – dopo il suo inserimento nei Trattati, il dialogo sociale europeo ha rappresentato un elemento importante dell'Agenda europea. Nel 2009, le parti sociali europee hanno deciso la revisione dell'Accordo sul congedo parentale del 1996. Inoltre, il Programma di lavoro (2015-2017) stabilito dalle parti sociali europee contemplava delle azioni sul congedo parentale.

Nel 2014 è stato realizzato un *toolkit* (cassetta attrezzi) di genere *online* accompagnato da una lettera congiunta sui servizi per l'infanzia. La CES ha poi accolto con favore il nuovo Quadro legislativo che – insieme ad un dialogo sociale (forte a livello europeo, nazionale, settoriale e aziendale) – può essere cruciale per migliorare in modo tangibile la conciliazione tra vita e lavoro di molti cittadini europei.

**La nuova Direttiva UE...** – La legge stabilisce i requisiti minimi che tutti gli Stati membri dovranno attuare nel tentativo di aumentare le opportunità delle donne nel mercato del lavoro e rafforzare il ruolo del padre, o di un secondo genitore equivalente, nella famiglia. Ne beneficeranno bambini e vita familiare, rispecchiando al contempo i cambiamenti sociali e promuovendo la parità di genere.

Per gli Stati membri, la data limite per l'entrata in vigore è giugno 2022. In estrema sintesi la direttiva prevede:

- Congedo di paternità – Il padre o il secondo genitore equivalente, se riconosciuto dalla legislazione nazionale, avrà diritto ad almeno 10 giorni lavorativi di congedo di paternità retribuito (al pari di quello di maternità) nei giorni vicini alla nascita o al parto del feto morto. Tale congedo dovrà essere pagato ad un livello non inferiore all'indennità di malattia. Attualmente in Italia la durata del congedo obbligatorio per il padre è di 5 giorni, più un giorno facoltativo previo accordo con la madre e in sua sostituzione.
- Congedo parentale per ciascuno dei due genitori di 4 mesi, due dei quali retribuiti. Gli europarlamentari hanno aggiunto due mesi di congedo parentale non trasferibile e retribuito. Questo congedo sarà un diritto individuale, in modo da creare le condizioni adeguate per una distribuzione più equilibrata delle responsabilità. Gli Stati membri fisseranno un livello adeguato di retribuzione, o indennità, per il periodo minimo non trasferibile di congedo parentale, tenendo conto del fatto che questo spesso comporta una perdita di reddito per la famiglia e che invece anche il familiare più retribuito (spesso un uomo) dovrebbe potersi avvalere di tale diritto. “Oltre allo squilibrio di genere nell'utilizzo del congedo parentale – sottolinea il Rapporto CES – permangono differenze tra gli Stati membri dell'Ue e nei sistemi di retribuzione del periodo di congedo”. Il 90% dei padri nell'Ue non utilizza il congedo parentale.
- 5 giornate annue di congedo – “permesso” per prestatori di assistenza nel caso di familiari gravemente malati o per infermi per età.
- il diritto dei genitori di richiedere modalità di lavoro flessibile. Genitori e i prestatori di assistenza che lavorano potranno richiedere modalità di lavoro adattabili, ove possibile, ricorrendo al lavoro a distanza o a orari flessibili per poter svolgere le loro mansioni. Nell'esaminare tali richieste, i datori di lavoro potranno tener conto non solo delle proprie risorse, ma anche delle esigenze specifiche di un genitore di figli con disabilità, o una malattia di lunga durata, e dei genitori soli.

In Italia, Croazia e Slovacchia – rileva la CES – per la prima volta i padri avranno diritto a un congedo di paternità retribuito verso la data di nascita. La legislazione prevede anche almeno un raddoppio della durata di congedo parentale, nella Repubblica ceca, nei Paesi Bassi, in Portogallo e in Romania.

Ora – però – la data entro cui questi diritti saranno applicati e l'ammontare che i genitori riceveranno dipendono dai governi nazionali. La CES e i suoi affiliati si sforzeranno per fare adottare questa Direttiva il più rapidamente possibile, e per convincere i governi a andare oltre le soglie minime da questa definite.





<sup>i</sup> Per chi volesse leggerla, sto parlando di questo documento: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale "Un mercato unico digitale connesso per tutti", COM (2017) 228 final.

<sup>ii</sup> Mi riferisco a questi miei articoli: Lotta ai cambiamenti climatici: l'Ue ratifica l'Accordo di Parigi, 5 ottobre 2016 in "Giornale dei comuni"; Clima: risultati e prospettive della COP22 – editoriale, 24 novembre 2016 in "Giornale dei comuni"; Energia pulita per la casa comune: Appello all'azione per investimenti consapevoli, 31 gennaio 2017 in "Giornale dei comuni"; Unione europea: sinergie energia-clima, 9 marzo 2017 in "Giornale dei comuni"; Clima, intese e contrasti fra Europa e Usa, 20 aprile 2017 in "Giornale dei comuni"; 7. Ue-Clima: decisione sull'emendamento di Kigali (HFC), 19 luglio 2017 in "Giornale dei comuni"; Ue-clima: passi in avanti per un'aria più pulita? 24 luglio 2017 in "Giornale dei comuni"; L'Unione europea e la lotta ai cambiamenti climatici, 20 ottobre 2017 in "Europa in movimento"; La Conferenza ONU sul clima (COP24) si è conclusa con il "Katowice Climate Package": che bilancio trarne, 21 gennaio 2019 in "Europa in movimento"

<sup>iii</sup> V. mio articolo del 31 gennaio 2017 in *Giornale dei comuni*

<sup>iv</sup> Questa la *road map* contenuta nel Manifesto di La Città Futura” - Manifesto della green economy per l'architettura e l'urbanistica: Puntare sulla green economy per affrontare le sfide delle città; Affrontare la sfida climatica con misure di adattamento e di mitigazione centrate sulla riqualificazione bioclimatica ed energetica; Fare della tutela del capitale naturale e della qualità ecologica dei sistemi urbani la chiave del rilancio di architettura e urbanistica; Tutelare e incrementare il capitale culturale, la qualità e la bellezza delle città; Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio esistente; Qualificare gli edifici pubblici con progetti innovativi e con la diffusione dell'approccio del ciclo di vita; Progettare un futuro desiderabile per le città

<sup>v</sup> Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza

<sup>vi</sup> Il congedo parentale INPS consiste in un periodo di astensione facoltativa dal lavoro che spetta alla madre o al padre. Può essere richiesto dopo il termine di congedo di maternità obbligatorio

<sup>vii</sup> In Eunews, Editoriali FISE, 29 gennaio 2020

<sup>viii</sup> Ad oggi, in questo campo, sono attive queste Agenzie e Strutture: la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale; l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro; la Fondazione europea per la formazione; il Portale europeo sulla mobilità dell'occupazione; la Piattaforme europea di lotta contro il lavoro non dichiarato. Altre iniziative UE recenti a favore di una mobilità equa hanno riguardato la riforma della direttiva sui lavoratori distaccati, la modernizzazione delle regole UE per il coordinamento dei Sistemi di sicurezza sociale, il lancio del Sistema elettronico d'informazione sulla sicurezza sociale.