

Bulletin européen

TRIBUNA LIBERA FONDATA NEL 1950 DA J. CONSTANTIN DRAGAN

L'energia come problema strategico

Crisi nord-africana, flussi migratori
e approvvigionamenti energetici rendono urgente
il rilancio di una politica europea del Mediterraneo

Guido Ravasi

La multipolarità e l'emergere di nuove potenze mondiali, la complessità del nuovo scenario geopolitico energetico, l'evoluzione del panorama del mercato energetico mondiale (con ormai poche società multinazionali e la sempre più decisa affermazione di grandi compagnie nazionali) già da tempo avevano reso prioritaria la questione della risoluzione del problema *strategico*, e non soltanto economico, dell'energia.

Ora l'aggravarsi e l'estendersi della instabilità nell'area nord-africana non concedono più dilazioni alla maturazione di una tale strategia e anche per questo è urgente lo sviluppo di una politica energetica dell'Unione europea. A tale proposito, in *Energia, Geopolitica e strategie*, un recen-

te volume edito dalla Fondazione Europea Dragan, il professor Giuseppe Burgio, nel suo testo *Politica energetica per l'Europa*, e il professor Carlo Viviani, in *La politica europea per l'energia e i cambiamenti climatici. Obiettivi, strumenti e negoziati*, ci forniscono sintesi molto apprezzabili sulle priorità delle politiche comunitarie nel campo energetico, anche se vi è da dire che, come emerge più volte da altri contributi presentati nel volume, l'Unione europea, pur avendo impostato una politica energetica comune, è ancora ben lungi dal far sì che i vari Paesi europei abbiano una strategia energetica unitaria, piuttosto che prevalentemente nazionale.

Basti pensare a ciò che è ripetutamente emerso nel caso, per esempio, del blocco

delle forniture del gas dalla Russia dove i singoli Paesi europei hanno fatto a gara per stringere accordi commerciali bilaterali con Mosca. Oppure i rischi di fornitura energetica con la recente crisi che ha infiammato i paesi africani che si affacciano al Mediterraneo, ove la Libia rappresenta il caso più eclatante, ma non l'unico¹.

È vero che la problematica energetica e climatica è stata posta più volte tra le priorità delle varie presidenze europee che si sono succedute in anni recenti, tant'è che nei documenti programmatici possiamo ritrovare più volte espressa la convinzione che la questione dell'energia e del cambiamento climatico richiede un'azione decisa di tutti i 27 Stati membri e pertanto occorre predisporre un pacchetto di misure per le sfide energetiche e del cambiamento climatico.

Ma è altrettanto vero che, al di là di talune politiche energetiche messe in campo dall'Unione europea, *de facto* una vera e propria strategia energetica comune dell'Europa semplicemente ancora non esiste.

Anche per questo sono particolarmente apprezzabili gli sforzi dell'ingegnere Alessandro Ortis – presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas che nella medesima opera partecipa con il contributo *Il futuro dell'energia in Europa: Sicurezza, fonti energetiche e competitività*² – nell'ambito del Medreg (Mediterranean Working Group on Electricity and Natural Gas Regulation) per creare e sviluppare, attraverso una non sempre facile attività di dialogo e cooperazione internazionale, un comune quadro di regole al fine del perseguimento dei seguenti obiettivi: facilitare le attività di investimento, migliorare l'integrazione e l'efficienza dei mercati

energetici dell'area del Mediterraneo, garantire un miglior servizio ai consumatori, contribuire allo sviluppo dei rapporti tra Paesi consumatori e produttori di idrocarburi.

Questi obiettivi richiedono un più intenso dialogo con gli altri organismi internazionali, anche perché, se da un lato vanno sostenuti i programmi varati nell'Unione europea e assunte iniziative sempre compatibili con essi, al contempo non possiamo stare ad aspettare che la soluzione provenga dall'Europa, intesa come complesso delle istituzioni comunitarie.

Del resto, proprio per la natura globale della questione energetica, una più stretta collaborazione con i Paesi del Mediterraneo in temi energetici ed ecologici è irrinunciabile. In effetti, soprattutto quando si parla di energia e clima, il quadro di riferimento deve essere sempre il più ampio possibile e di qui anche la partecipazione italiana all'Ecrb (European Community Regulatory Board) che supera i limiti geografici dell'Ue. Anche per questo, oltre che per il contenimento dei flussi migratori, la ricomposizione delle crisi nei Paesi che si affacciano al Mediterraneo diventa una priorità della politica europea, oltre che della nostra agenda di politica estera.

¹ Sulla politica del Mediterraneo si veda anche Maria Grazia Melchionni e Guido Ravasi (a cura di), *Tra Europa e Islam: geopolitica del Mediterraneo*, Milano, Nagard, 2008.

² Alessandro Ortis, *Il futuro dell'energia in Europa: regolazione, sicurezza, fonti energetiche e competitività*, in Guido Ravasi (a cura di), *Energia. Geopolitica e strategie*, Milano, Nagard, 2010, pp. 147-158.

Intercettazioni e Servizi segreti negli Stati Uniti e nel Regno Unito

Il difficile equilibrio tra la sicurezza dello Stato
e le libertà del cittadino

Stefano Gambacurta

Capo di Gabinetto – Prefettura de L'Aquila

Un tema comune a molti ordinamenti

Il problema dei poteri e dei limiti entro i quali i Servizi di sicurezza possono incidere sul diritto alla segretezza della propria corrispondenza in tutte le sue forme è tema non privo di suggestioni e complessità.

Molti dei provvedimenti normativi che sono intervenuti a disciplinare la materia hanno tratto la propria scaturigine da episodi, anche drammatici, della storia recente delle democrazie occidentali.

Ciò accresce sicuramente l'interesse degli studiosi, non solo del diritto, per questo argomento, ma reca con sé anche il pericolo di perdere di vista il nocciolo della questione.

Con questo non si vuol dire che gli accadimenti da cui traggono origine le normative di settore siano completamente irrilevanti. Essi molto spesso hanno il "merito" di mettere in luce l'insufficienza della legislazione di uno Stato, evidenziando aspetti prima non considerati dal legislatore, anche in relazione – e ciò non è secondario per l'argomento in discussione – ai nuovi mezzi e strumenti resi disponibili dal progresso tecnologico¹.

Nondimeno, restare focalizzati su questi aspetti comporta il rischio di scambiare quella che – nelle parole di Tucidide – è la *profasis* per l'*aition*.

Per dirla in termini più moderni, si rischia di perdere di vista la tensione che si

cela sotto questo tema che si inserisce in una questione di ancor più vasto respiro, comune a tutte le democrazie occidentali.

Il tema è quello, per un verso, del controllo sull'operato dell'Esecutivo e dei suoi apparati, dall'altro, è quello della ricerca di un equilibrio tra la tutela degli interessi pubblici fondamentali, quale la sicurezza nazionale degli Stati – ma si potrebbe evocare anche quello dell'esercizio dell'azione penale – e la garanzia dei diritti di libertà dell'individuo.

Del resto, la ricerca di un equilibrio tra questi due "poli" di interessi e diritti è tema che trascende gli ordinamenti nazionali, per toccare anche quello del diritto sovranazionale.

Se ne può trovare un esempio importante nelle pronunce della Corte di giustizia dei diritti dell'uomo in materia di espulsioni di soggetti sospettati dell'appartenenza a gruppi terroristici verso Paesi non firmatari della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (nel prosieguo solo Cedu), dove sussiste un rischio concreto di assoggettamento a tortura o a trattamenti degradanti.

Anche in questo caso la concreta soluzione si dibatte tra due principi solennemente enunciati dalla Cedu: il diritto alla libertà ed alla sicurezza, con il discendente obbligo per gli Stati aderenti di adottare tutte le misure necessarie a garantire tale diritto²; ed il divieto di torture e trattamenti degradanti, con il connesso obbligo

di non allontanare dal proprio territorio soggetti verso Paesi, non aderenti alla Convenzione, dove potrebbero subire simili trattamenti³. E pure in questo caso, il giudice e l'interprete vengono chiamati a ricercare non semplici soluzioni atte a garantire la convivenza di valori primari⁴, seguendo approcci che non sono usciti indenni da critiche⁵.

Il caso degli Stati Uniti

Leggendo l'argomento in discussione in questi termini più ampi e di sistema, si possono cogliere meglio i punti in comune delle soluzioni adottate dai legislatori nazionali per disciplinare i poteri dei Servizi di informazione e sicurezza con riferimento al tema delle intercettazioni. Volendo tracciare dei paralleli può essere tenuta in considerazione la legislazione degli Stati Uniti racchiusa nel *Foreign Intelligence Surveillance Act* (d'ora in poi solo Fisa).

Questo "statuto" disciplina le modalità con le quali "può legittimamente esplicarsi la vigilanza elettronica all'interno degli Stati Uniti ... proibisce la sorveglianza dei cittadini americani ad opera dell'esecutivo ed impedisce ai servizi di intelligence stranieri di raccogliere informazioni sul territorio statunitense, per prevenire minacce alla sicurezza nazionale"⁶.

Il provvedimento – particolarmente articolato⁷ – è stato varato nel 1978 e mira a completare il processo di attuazione nello specifico settore del quarto emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, processo iniziato negli anni Sessanta, con una serie di provvedimenti normativi che nel diritto processuale penale federale subordinavano l'esecuzione delle attività di captazione delle conversazioni da parte degli organi di polizia alla preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria (*warrant*).

In sintesi, il Fisa fissa tre principi, e cioè che⁸:

– le attività di intercettazione, sia che vengano svolte nell'ambito del processo penale (quindi per la repressione dei reati) sia nell'ambito di un'attività di intelligence (quindi con scopi che, nella terminologia del nostro ordinamento, definiremmo preventivi) possono svolgersi nel rispetto dei dettami del quarto emendamento e, quindi, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria;

– esistono diversità ontologiche tra le attività di intercettazione condotte nell'ambito del processo penale – dove si investiga su fatti-reato di cui si è accertata l'esistenza – e quelle sviluppate nell'ambito di un'attività di *intelligence*;

– l'Esecutivo può svolgere un'attività informativa e di sorveglianza su un soggetto residente negli Stati Uniti solo se vi siano elementi per ritenere che costui stia operando per conto di un'entità straniera con compiti di *intelligence*.

Partendo da questi presupposti, il Fisa prevede che le agenzie di *intelligence* statunitensi richiedano – attraverso il Dipartimento della giustizia – l'autorizzazione ad eseguire attività di intercettazione su un determinato soggetto ad un giudice specializzato, il *Freedom Intelligence Surveillance Act Court* (nel prosieguo *Fisa Court*), con un'istanza di appello, la *Fisa Court of Review*. Il warrant viene emesso, a seguito di una fase procedimentale che si svolge, ovviamente *inaudita altera parte*. La Corte, infatti, si pronuncia sulla base delle allegazioni svolte dal Dipartimento della giustizia e degli elementi prodotti.

Naturalmente, il presupposto per l'emissione del *warrant* nel procedimento dinanzi alla *Fisa Court* è diverso da quello che viene richiesto per il rilascio dell'autorizzazione all'esecuzione di intercettazioni nel procedimento penale.

In quest'ultimo, infatti, viene richiesto di dimostrare l'esistenza di indizi di probabilità (*probable cause*) che il soggetto abbia commesso un reato.

Innanzi alla *Fisa Court* l'*Attorney General* è chiamato a dimostrare l'esistenza di probabili indizi che l'interessato sia un agente di una potenza straniera, cioè che per conto di una qualche entità straniera consapevolmente si impegna in attività clandestine di *intelligence*, comprese quelle con finalità di carattere terroristico⁹.

In sostanza, l'*Attorney General* deve dimostrare che scopo primario dell'attività di sorveglianza, anche in termini di intercettazioni delle comunicazioni, è l'acquisizione di *foreign intelligence*, cioè di informazioni sulla attività di spionaggio o terroristica condotta dall'interessato.

Va detto che questo presupposto – base ha conosciuto in epoca recente alcuni aggiornamenti.

Ad esempio, con il *lone wolf amendment* del 2004 è stato consentito alle Agenzie di *intelligence* statunitensi di attuare forme di sorveglianza nei confronti di sospetti di terrorismo, ancorché non sia stato riscontrato un collegamento con potenze straniere o gruppi terroristici.

È pure significativo che il *Patriot Act* del 2001 sia intervenuto sul regime di utilizzabilità degli elementi acquisiti attraverso le attività autorizzate dalla *Fisa Court*, consentendo che essi possano essere impiegati come mezzi di prova nell'ambito di procedimenti penali¹⁰.

Il sistema del Regno Unito

Il sistema della preventiva autorizzazione è adottato anche dalla Legislazione del Regno Unito di Gran Bretagna.

L'*Intelligence Service Act* del 1994 e il *Regulation of Investigatory Powers Act* del 2000 (Ripa) riconducono la disciplina delle intercettazioni da parte dei tre Organismi di *intelligence* (Secret Intelligent Service, Security Service, Gchq) nell'ambito della regolamentazione di quelle che, nel linguaggio del nostro ordinamento, vengono definite come “garanzie funzionali”, cioè

condotte astrattamente, costituenti reato, compiute dai Servizi per il raggiungimento delle finalità istituzionali, previa autorizzazione da parte di un Organo a ciò deputato.

A differenza del sistema statunitense, l'*Intelligence Service Act* ed il *Ripa* prevedono che l'autorizzazione venga rilasciata dal *Secretary of State* di riferimento, previa verifica che l'attività di intercettazione sia conforme al raggiungimento delle finalità istituzionali propri dell'Organismo richiedente e che inoltre sia necessaria al perseguimento di tali fini.

Come si vede, la procedura autorizzatoria descritta – che si applica anche ad altri apparati di polizia non facenti propriamente parte dell'*intelligence community* britannica – si muove in una dinamica tutta interna all'Esecutivo. Questo tratto è controbilanciato dall'istituzione di un'Autorità di controllo, l'*Interception Investigation Commissioner*, nominato dal primo ministro.

Il *Commissioner* ha il compito di sottoporre a controllo l'operato dei *Secretaries of State* relativamente al rilascio dei *warrant* autorizzatori della attività di intercettazione, nonché la corretta esecuzione di questi ultimi da parte degli Organismi di *Intelligence* e di polizia.

Per lo svolgimento di questa attività il *Commissioner* può richiedere documenti e la collaborazione degli appartenenti agli stessi organismi.

L'attività del *Commissioner* si sostanzia in una relazione che deve essere presentata annualmente al primo ministro e che quest'ultimo trasmette ai due rami del Parlamento.

Sotto un altro profilo il *Commissioner* collabora con il giudice specializzato (Tribunal), istituito dal paragrafo 65 del *Ripa*, competente a giudicare sui casi di violazioni delle norme che regolano l'attività di intercettazione da parte degli Apparati di *intelligence* e di polizia.

¹ Benjamin Wittes, *Law and Long War*, New York, 2008, pp. 246-247.

² Michele de Salvia, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, 1994, pp.103-105.

³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Söring* c. Regno Unito di Gran Bretagna 7 luglio 1989, in Michele de Salvia – Vladimiro Zagrebelsky, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2006, vol. I, 865.

⁴ Significativa nel senso è la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, del 28 febbraio 2008, Saadi c. Italia, commentata da Marco Pacini, *Il controllo della Cedu sul rispetto dei diritti umani da parte di Stati terzi*, in *Il Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1081-1087.

⁵ Michael Chertoff, *The Responsibility to Contain. Protecting Sovereignty Under International Law*, in *Foreign Affairs*, 2009, vol. 88, 1, pp. 130-147.

⁶ Chiara Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Milano, 2010, pp. 540-541. Si veda anche Laura K. Donohue, *Anglo – American Privacy and Surveillance*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 2006, vol. 96, p. 1061.

⁷ Il testo del Fisa, come successivamente emendato, è consultabile nel sito internet www.fas.org/irp/agency/doj/fisa.

⁸ Benjamin Wittes, Op. cit., 224-226.

⁹ Benjamin Wittes, Op. cit., 225.

¹⁰ William C. Banks: *United States responses to September 11*, in Victor V. Ramraj, Michael Hor, Kent Roach: *Global Anti – Terrorism Law and Policy*, Cambridge, 2007, pp. 493-494.

Problemi dell'immigrazione e recenti sviluppi

Convegno internazionale di Cipro

Marialuisa Stringa

Presidente della Federazione italiana dei Club e Centri Unesco
Membro del Consiglio della Federazione Mondiale dei Club e Centri Unesco

I problemi dell'immigrazione sono stati affrontati in un convegno internazionale promosso dalla Federazione mondiale dei Club e Centri Unesco con il concorso e il sostegno dell'Unesco, presenti i ministri degli Affari esteri e dell'educazione, rappresentanti di diverse Commissioni nazionali, Unesco, autorità ed esperti internazionali. Il convegno si proponeva di affrontare il fenomeno dell'immigrazione su una base sociale e culturale, oltre che alla luce delle problematiche e degli ideali dell'Unesco. Organizzando la conferenza, la Fmacu intendeva inoltre mobilitare Stati e governi per contribuire a una migliore comprensione dell'immigrazione mettendo a fuoco priorità necessarie per attuare politiche comuni, più efficaci sul piano legale e sul territorio.

La conferenza proponeva ancora di stimolare una riflessione sull'immigrazione come fenomeno connesso direttamente con la salvaguardia dei diritti umani, dei valori internazionali, del dialogo interculturale e l'integrazione sociale, sottolineando che sono questi gli obiettivi prioritari per le Nazioni Unite e in particolare per l'Unesco, impegnata a rispondere alle sfide globali e sociali più acute, rafforzando il dialogo fra i popoli e l'incontro delle civiltà.

Proposito della Conferenza era infine quello di creare un network attraverso cui governi, organizzazioni e istituzioni internazionali avrebbero potuto scambiarsi in-

formazioni ed esperienze per definire un piano operativo e linee d'azione comuni per il futuro; in questa linea, s'intendeva considerare differenti mezzi per favorire la collaborazione a tutti i livelli governativi e non, e migliorare le condizioni di accogliimento, ospitalità e integrazione degli immigrati nei diversi Paesi del mondo. La Fmacu attraverso questa rete, si proponeva di stimolare l'attenzione e l'azione di coloro che a tutti i livelli sono coinvolti in queste difficili e spesso drammatiche situazioni mondiali. Possiamo affermare che gli obiettivi proposti sono stati raggiunti, grazie ai contributi efficaci e competenti di relatori che hanno saputo cogliere aspetti fondamentali e attuali di una problematica che ha radici storiche, antiche anche di secoli. In questa linea ricordiamo l'interessante relazione del giudice della Corte suprema di Cipro, docente di legge all'Università di Exter, che ha presentato un quadro storico dei conflitti e accordi passando attraverso i momenti in cui integrazione voleva dire dominazione, sottolineando la necessità che si crei un'unità fra gli Stati e i cittadini, sulla base degli stessi ideali.

Anche gli interventi che avrebbero potuto essere formali hanno evitato questo rischio consentendo riferimenti concreti, sulla base di dati e statistiche, come quelli dei ministri degli Affari esteri e dell'educazione di Cipro, realtà emblematica fra Europa, Mediterraneo e Oriente, di presi-

denti e rappresentanti di Commissioni nazionali Unesco come la Grecia, la Romania e la Mongolia.

Di grande interesse l'intervento del Direttore della Cooperazione Internazionale e Partenariato dell'Organizzazione Internazionale per la Migrazione – Iom – Shahidul Haque, che ha considerato i rapporti con la crisi economica mondiale; questa situazione che richiederebbe un aumento del lavoro per tutti, è aggravata anche da drammatici disastri naturali che spingono inevitabilmente individui e gruppi sociali più colpiti verso la migrazione. Ne conseguono la sostanziale gravità della mancanza di rispetto per i diritti umani nei Paesi che accolgono la migrazione e la necessità di una politica coerente e di partenariato fra questi stessi Paesi: una sfida potenziale dell'immigrazione globale.

Il presidente dell'Associazione europea dei parlamentari degli Stati membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione d'Europa e dell'Unione europea, Ninos Hadfjiroussos, si è fermato sull'azione che anche gli ex parlamentari potrebbero svolgere favorendo l'integrazione in Europa.

Ampio spazio è stato dedicato anche alla migrazione illegale, con gli interventi di Petros Zaniou, capo dell'Ufficio europeo per l'immigrazione della polizia di Cipro, che ha sottolineato la gravità del fenomeno e la necessità di un'attenta valutazione dei diversi casi e pertanto anche di un effettivo coordinamento internazionale.

Non è mancata anche un'interessante considerazione degli aspetti etici e dell'immigrazione alla luce dei valori religiosi, che partendo dal riconoscimento e dall'accettazione della diversità possono portare alla coesistenza e al rispetto di valori diversi, con gli interventi dell'Archimandrita Chrisostomos Kykkotis e Costantinos Savva. L'impegno delle Organizzazioni non governative sul territorio è stato ampiamente affrontato nelle relazioni e nei dibattiti. La presidente della Federazio-

ne italiana dei Club Unesco Marialuisa Stringa, come membro del direttivo della Fmacu, nel suo intervento nella sessione di apertura ha considerato l'impegno dell'Unesco nella sua storia di fronte al problema della migrazione e nella società civile e il ruolo dei Club quale è riconosciuto dall'Unesco anche nel quadro della sua più recente politica e alla luce delle Conferenze generali del 2007 e del 2009. Daniela Popescu, membro del Direttivo mondiale, ha trattato il fenomeno della migrazione attraverso le relazioni storiche fra Romania e Cipro. Incisivo anche l'intervento di Patrick Gallaud, già Segretario generale della Fmacu e oggi della Ong/Unesco Jpc Human Rights, che ha presentato un ampio quadro dell'azione che le Organizzazioni non governative possono svolgere di fronte all'immigrazione, in particolare nell'accoglimento e nell'inserimento dei migranti nelle nuove realtà sociali, culturali, educative.

Queste valutazioni dell'esperienza sul territorio sono state sostenute anche da rilevanti interventi dei direttori delle due cattedre Unesco dell'Università di Cipro per l'uguaglianza di genere e per l'integrazione interculturale e la pace, due giovani donne profondamente partecipi e competenti, le professoresse Mary Kopustelini e Christina Hadjisotyriou, con attenzione al problema visto al femminile e a suoi riflessi in ambito educativo e sociale.

Ma su tutto preme rilevare la presenza di giovani studenti di scuole superiori e universitari, partecipi a tutti gli effetti ai tavoli di lavoro, che sono intervenuti nel dibattito con un'evidente preparazione, sostenuta da grande interesse.

Questo ha dato ancora una volta la prova che i giovani aderenti all'impegno dei Club Unesco hanno un ruolo preciso e determinante nella realtà contemporanea e intendono svolgerlo con la loro carica di entusiasmo, di passione e di preparazione specifica.

Per una iniziativa costituente europea

Dichiarazione sulla crisi dell'euro e sulla crisi italiana

Movimento federalista europeo

L'euro e l'Unione europea non si salveranno se non si porterà a compimento l'unità politica.

Unità politica significa creare la Federazione europea, cioè uno Stato federale europeo, a cominciare da quei Paesi in cui più facilmente può maturare la volontà di compiere questo passo.

Per avviare concretamente la costruzione della Federazione europea serve un'iniziativa costituente, anche al di fuori degli attuali trattati e con gli Stati disposti a farlo, per trasferire a livello europeo la sovranità nel campo della politica economica, estera e militare, creando un potere federale dotato di strumenti e risorse che gli permettono di agire con efficacia.

Nell'immediato, per mantenere i nostri

Stati ancorati alla prospettiva europea e rafforzare la solidarietà reciproca, è necessario consolidare il governo economico dell'Eurogruppo, nell'ottica del perseguimento di una politica macroeconomica comune.

In Italia, in questa fase difficile della storia del Paese, dal punto di vista economico e da quello politico, tutte le forze responsabili devono avere come punto di riferimento prioritario l'impegno europeo, e così riportare l'Italia a essere protagonista del processo di unificazione, sostenendo innanzitutto la necessità di creare una sovranità federale europea e adoperandosi affinché questo obiettivo venga condiviso dal maggior numero di Stati dell'Unione, a partire da Francia e Germania.

Fare l'Italia

Riflessioni in occasione dei 150 anni dell'unità nazionale

Guido Ravasi

“Chi guarda alto oggi? Dove sono i valori, la passione civile, la fiducia negli ideali? E quali ideali poi? Come si vive oggi la dignità delle persone, dell'intera nostra società? Purtroppo ora che è venuto il tempo dei bilanci mi rendo conto che sto vivendo in un paese ben diverso da quello che avevo sognato in gioventù.”¹

Carlo Azeglio Ciampi, *Non è il paese che sognavo*

“Sa indignarsi solo chi è capace di speranza”

Lucio Anneo Seneca

Chi ama potrebbe, se capisse, nell'aria della notte / parlare stravagante. Perché sembra che tutto / fa segreto di noi. Guarda, gli alberi *sono*; le case, / che noi abitiamo rimangono. Solo noi tutto / trapassiamo, come aria leggiera che si muta. / E tutto è unanime, nel silenzio su di noi, / metà vergogna, forse, e metà speranza ineffabile.

Rainer Maria Rilke, *Le elegie duinesi*

Quest'anno gli italiani si trovano una festa in più in calendario: il 17 marzo è stato proclamato giorno di commemorazione dei 150 anni dell'unità d'Italia. Ovviamente non sono mancate le polemiche su tale scelta, divisi su (quasi) tutto come sono gli italiani, accomunati semmai da un certo disincanto e, ahimè!, anche da scarso senso civico².

Dal canto nostro, possiamo essere d'accordo su questa decisione, ma non tanto perché – come è stato più volte sottolineato – l'anniversario del secolo e mezzo arriva una volta sola e quindi non dobbiamo perderlo. La scelta di commemorare tale evento, presa non senza difficoltà, è condivisibile a patto che si accompagni ad un rinnovato impegno a “fare l'Italia” oltre

che “gli italiani”, che in definitiva poi vanno di pari passo.

È celebre la massima attribuita a Massimo d'Azeglio, secondo la quale, fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani. Al di là delle contestazioni sull'attribuzione storica di questa frase che, in realtà, è più significativamente articolata (“il primo bisogno d'Italia è che si formino Italiani dotati d'alti e forti caratteri. E pure troppo si va ogni giorno più verso il polo opposto: pur troppo s'è fatta l'Italia, ma non si fanno gl'Italiani”), va detto che l'Italia è lungi dall'essere non solo unita, ma anche appunto costituita (o “fatta”).

Nel 1861 è avvenuta l'unificazione degli Stati preunitari che, prima di quella data, componevano la Penisola: ma questo non

è ancora fare una nazione che, come qualsiasi entità che abbia una sua identità, è molto più della somma delle singole parti.

Sempre più spesso sembra che gli italiani si adoperino per disfare ciò che di bello e di valore caratterizzi l'Italia, dal suo patrimonio artistico e culturale di valore inestimabile e che tutto il mondo ci ammira, al paesaggio del nostro (già) Bel Paese³.

Che l'Italia sia una nazione "incompiuta" l'ha ricordato recentemente anche il presidente del Comitato dei garanti delle celebrazioni dei 150 anni dell'unità d'Italia, Giuliano Amato, nel corso della "Salvemini Lecture" che ha svolto lo scorso 17 febbraio all'Istituto italiano di cultura di New York. Il titolo del suo intervento è semplicemente paradigmatico: *Italy: an old and unfinished nation*. Dalla *lecture* di Amato emerge che dopo 150 anni l'Italia resta incompiuta anche e soprattutto perché come italiani siamo e restiamo incapaci di darci un futuro comune. Non fatta e gravemente incompiuta, pertanto, è la condizione dell'Italia, a cui però si aggiunge il rischio che divenga "dis-fatta". Quando non si progredisce e non si evolve, quando non c'è sviluppo e avanzamento, il rischio della regressione, in effetti, è più concreto.

Le conquiste, civiche e di civiltà in senso più ampio, che gli italiani nel passato hanno compiuto, sono un'eredità che va quotidianamente tutelata, approfondita, sviluppata. Ciò che si dà per scontato alla fin fine non è più tutelato, e per questo corre maggior pericolo di disgregazione. Il rischio che oggi corre l'Italia non è solo quello, come ha evidenziato Giuliano Amato, di rimanere un Paese "incompiuto", ma quello del regresso e del degrado. Un degrado ormai generalizzato, comune, indifferenziato che si alimenta e si riproduce nei vari contesti – ambientale, urbano, civile, politico, morale.

Ma non dimentichiamo che l'Italia e gli italiani, nel corso della loro storia,

sono stati capaci anche di grandi riscatti. Ora le celebrazioni del 150° anniversario dell'unità nazionale ci offrono l'occasione per uno scatto d'orgoglio, per un recupero di dignità e di rispetto che dobbiamo anzitutto a noi stessi e alla nostra storia, oltre a costituire un obbligo anche verso le prossime generazioni a cui dobbiamo consegnare una Italia degna della sua civiltà e della sua cultura.

Per questo, parafrasando quanto scrive il presidente Giorgio Napolitano nel suo recente volume *Per l'unità d'Italia*⁴ – dove quel "Per" è indicativo che l'unità è ancora da raggiungere! - dobbiamo fare in modo che le celebrazioni, da svolgersi senza pomposità e vacuità retoriche ma anche senza autolesionismi, siano "davvero una grande occasione da cogliere nell'interesse comune dell'Italia e degli italiani."⁵

Speriamo che il presidente Napolitano non abbia a ricredersi come il suo illustre predecessore, Carlo Azeglio Ciampi, che prima da ragazzo, poi da uomo e da presidente della Repubblica, sognava l'Italia con i valori del Risorgimento, l'Italia della Resistenza, l'Italia delle università, e dei saperi, l'Italia di Dante e di Petrarca, e si è ritrovato con l'Italia del degrado, della politica senza valori e della società senza ideali.

¹ Carlo Azeglio Ciampi, *Non è il paese che sognavo*, Milano, il Saggiatore, 2010, p. 50.

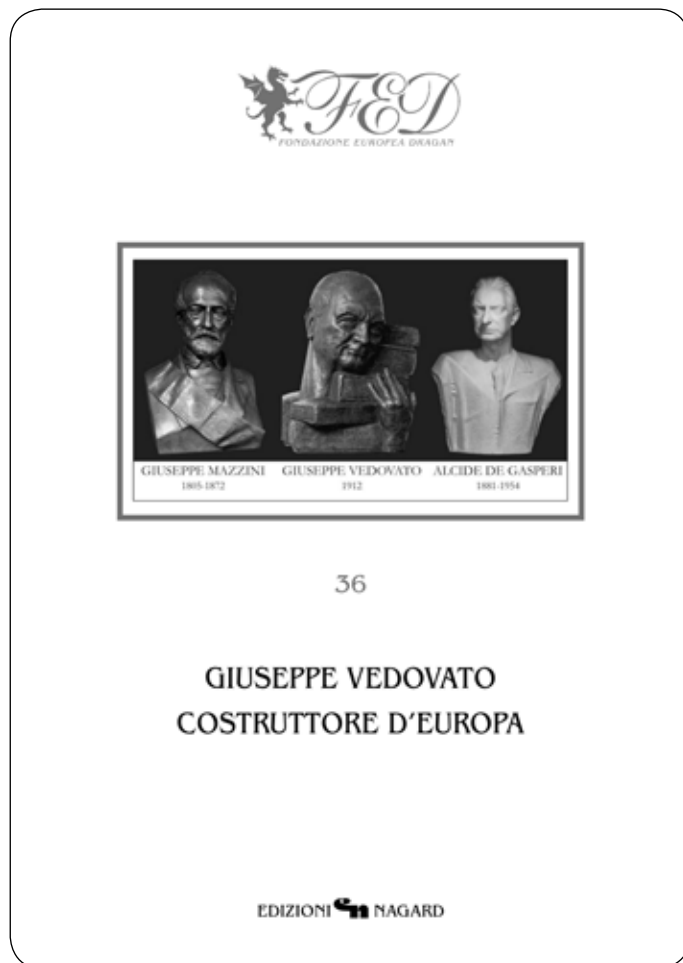
² Accomunate da quelle che Rea definisce la "superficialità etica" e la "mancanza di responsabilità". Cfr. al proposito Ermanno Rea, *La fabbrica dell'obbedienza. Il lato oscuro e complice degli italiani*, Milano, Feltrinelli, 2011.

³ Cfr. Salvatore Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010.

⁴ Giorgio Napolitano, *Per l'unità d'Italia*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2010.

⁵ Giorgio Napolitano, Op. cit., p. 55.

**Un documento irrinunciabile per comprendere
la politica europea ed italiana attraverso
uno dei suoi protagonisti principali e, soprattutto, credibili**



**Il nuovo volume
della Fondazione Europea Dragan**

EDIZIONI NAGARD

Una copia: € 15,00. Versamento sul ccp n. 38608204 o bonifico bancario presso il Credito Artigiano, Agenzia 1 di Milano (IBAN IT 31 C0351201602 000000033031), intestati a: Edizioni Nagard, Via Larga 9, 20122 Milano.

Giuseppe Vedovato: un punto di riferimento per il presente e il futuro

Introduzione al volume
Giuseppe Vedovato costruttore d'Europa

Giulio Cipollone e Guido Ravasi

Il fecondo e lungo sodalizio tra il presidente emerito del Consiglio d'Europa – il professore Giuseppe Vedovato – e la Fondazione Europea Dragan con la pubblicazione *Giuseppe Vedovato costruttore d'Europa* (Milano, Nagard, 2011) segna una nuova tappa.

Sui caratteri fondamentali di tale sodalizio e collaborazione sono stati scritti diversi contributi, alcuni agevolmente rintracciabili nell'opera citata, altri inseriti in precedenti pubblicazioni¹. Non ci soffermeremo, pertanto, sul contenuto di tali aspetti argomentati e documentati altrove.

Ciò che invece qui preme evidenziare, nello spazio di questi pochi cenni introduttivi, è che tale collaborazione ha trovato e trova il suo fondamento in una ragione tanto semplice quanto solida: il presidente-fondatore Giuseppe Costantino Dragan e la Fondazione Europea Dragan hanno sempre visto nell'uomo e nello studioso, nel professore e nel politico Giuseppe Vedovato, un punto di riferimento irrinunciabile per la costruzione della comune casa europea. Da qui il titolo della presente opera, *Giuseppe Vedovato costruttore d'Europa*.

Giuseppe Vedovato, nel corso della sua lunga vita, ha rappresentato e tuttora rappresenta – al compimento del suo 99°

compleanno che lo vede, in modo ancora così straordinariamente lucido e strenuo, occupato nelle sue varie attività di impegno civile e intellettuale – un punto di riferimento tra i più alti, naturalmente oltre che per il nostro Paese, anzitutto per la causa europea.

Egli è ormai stabilmente collocato tra i grandi d'Europa, ed è per questo che il suo ritratto scultoreo compare a Strasburgo – unico tra i viventi – tra le dieci personalità eccellenti che sono state i precursori degli ideali del Consiglio d'Europa o che ne hanno favorito la realizzazione con il loro pensiero e la loro azione².

Giuseppe Vedovato è destinato a rappresentare, non solo per la storia politica e culturale d'Italia e d'Europa del Novecento e di questo primo scorcio del XXI secolo, ma anche per l'avvenire, un punto di riferimento ineludibile.

La sua figura costituisce senza dubbio un vertice perché non solo è un punto di riferimento tra i più elevati, ma anche perché è un vertice, per così dire, “plurimo”. In effetti egli è – e senza soluzione di continuità – un punto di riferimento, al tempo stesso, intellettuale, morale e politico. Proprio per la mancanza di separazioni tra queste tre dimensioni nel suo pensiero e nella sua azione³, egli costituisce ed è

destinato a rappresentare un modello per quelle nuove generazioni⁴ che scelgono di guardare non già ai modelli negativi, purtroppo così diffusi, ma agli esempi e alle realizzazioni migliori.

Noi siamo convinti che, nelle faccende umane, un vertice non è tale solo per la posizione apicale che occupa, tanto più se vi rimane isolato e distaccato dal resto, lontano dai problemi sociali, ma proprio per la facoltà di attirare, organizzare e dirigere volontà ed energie costruttive, per la capacità di costituire un esempio credibile a cui attingere, un modello autentico da cui imparare, un riferimento certo a cui guardare.

In un'epoca di crisi, e non certo soltanto economica e finanziaria, come quella che stiamo attraversando, ancora più di prima, la società civile ha bisogno di guardare avanti, e per farlo necessita di testimoni e di costruttori *credibili*, dell'Europa ma non solo.

Ciò di cui abbiamo bisogno è, in effetti, la testimonianza vissuta e la credibilità incarnata, nel loro impegno quotidiano, da donne e uomini che, spesso lontani dalle luci dei riflettori, lavorano e piantano buoni semi per un futuro migliore.

Anche l'Italia, per cui Vedovato ha fatto molto al di là dell'impegno europeo, in oc-

casione dell'anniversario dei suoi 150 anni può trarre grande giovamento interrogandosi sulle questioni cruciali del suo presente, e affrontare meglio il futuro, riflettendo sulla lezione insieme etica, culturale e politica di Giuseppe Vedovato, che oggi si presenta di incredibile attualità e, soprattutto, di particolare urgenza.

Il volume, *Giuseppe Vedovato costruttore d'Europa* si compone di tre sessioni fondamentali: I. *Destinazione Europa. Nuove memorie e testimonianze*; II. *Le sfide di una lunga vita. Etica pubblica e presenza culturale*; III *Italia-Romania: un contributo alla storia dei rapporti diplomatici*. Seguono poi le *Appendici* che si aprono con *Europa. Una nuova geografia dell'immigrazione* di Vedovato e proseguono con una selezione di contributi suoi o di altri Autori sul suo pensiero.

Dopo le *Appendici* vi è un'ulteriore sessione relativa alla *Attività Accademica, scientifica e professionale (1932-2011)* di Giuseppe Vedovato che, sino ad ora, costituisce la descrizione più completa, anche se redatta in modo pur sintetico per non appesantire la lettura, della sua attività.

Come di consueto, al termine del volume sono presentati agili profili dei Relatori, tra cui anche una breve scheda di Giuseppe Vedovato con le sue opere principali.

¹ Si rimanda in particolare a Giuseppe Vedovato, *Giuseppe Vedovato, Giuseppe Costantino Dragan e un comune sentire davanti al problema della Tele-Università europea*, in Giuseppe Vedovato (a cura di), *L'Europa e la Fondazione Europea Dragan*, Milano, Nagard, pp. 299-306 e 356-360; Idem; *Giuseppe Costantino Dragan e l'Africa. Le due Europe*, in op. cit., pp. 356-360; Giuseppe Vedovato, *Il progetto di Tele-università complementare dell'Istituto universitario europeo di Firenze*, in Giuseppe Vedovato, *Destinazione Europa. Nuove memorie e testimonianze*, Roma – Firenze, Biblioteca della “Rivista di Studi politici internazionali”, Nuova Serie III, pp. 122-146; AA.VV., *Pour la création*

d'une télé-université européenne, Fondation européenne Dragan, Milano, 1972.

² Maria Grazia Melchionni, *Giuseppe Vedovato tra i grandi del Palais de l'Europe a Strasbourg*, in “Rivista di studi politici internazionali”, Roma, anno LXXXIV, n. 295, luglio-settembre 2007, pp. 432-441.

³ Si veda anzitutto, per una documentazione al riguardo, Giuseppe Vedovato, *Le sfide di una lunga vita. Etica pubblica e presenza culturale*, Roma – Firenze, Biblioteca della “Rivista di Studi politici internazionali”, Nuova Serie IV, 2008.

⁴ Ma dovrebbe altresì costituirlo anche per le meno giovani!

Che cosa ha insegnato tangentopoli?

Appalti, ambiente e democrazia (I)¹

Fausto Capelli

Professore di Diritto comunitario
Collegio europeo – Università di Parma

1. Premessa

I dotti e stimolanti contributi di Giuseppe Manfredi² e Stefano Nespor³, apparsi sulla “Rivista giuridica dell’ambiente”⁴, che hanno avviato l’interessante dibattito su *Ambiente e Democrazia*, mi offrono l’opportunità di effettuare un intervento⁵ volto a richiamare l’attenzione su una peculiare modalità di utilizzo di strumenti democratici per esercitare il potere politico nell’interesse della generalità dei cittadini, in particolare nel settore della tutela ambientale.

Avendo però deciso per un intervento propositivo, che cercherò di tradurre in successive riflessioni, prenderò una rincorsa un po’ lunga, per vedere se mi riesce un salto più alto, così da abbracciare un orizzonte più vasto.

Preferisco quindi partire da un’esperienza lontana ma concreta e significativa.

2. Gli insegnamenti del recente passato

Ho fatto parte per sette anni a Bruxelles del Comitato consultivo per la liberalizzazione degli appalti pubblici⁶ della Commissione europea, dal 1987 al 1994, vale a dire durante il periodo di “tangentopoli”. Il Comitato consultivo aveva il compito di assistere i competenti servizi della *Commissione europea* nell’attività di elaborazione delle proposte delle nuove direttive comunitarie sugli appalti pubblici che sarebbe-

ro state applicate in tutti gli Stati membri della Comunità.

I rappresentanti del Comitato consultivo erano 25, provenienti dai 12 Stati membri dell’epoca. Tre venivano dall’Italia: due ingegneri (come tecnici esperti) e il sottoscritto (come giurista).

Ciò che soprattutto incuriosiva i nostri colleghi esteri del Comitato, quando ci si doveva occupare della situazione italiana, era la mancanza di giurisprudenza amministrativa relativa a controversie fra le imprese che partecipavano agli appalti pubblici.

La giurisprudenza italiana in materia era, infatti, quasi esclusivamente costituita da sentenze dei Tribunali civili e, tra queste sentenze, la stragrande maggioranza riguardava la revisione dei prezzi che erano stati fissati al momento dell’aggiudicazione degli appalti.

Abbiamo dovuto quindi svelare ai nostri colleghi uno dei segreti di “tangentopoli”.

Non esistevano sentenze dei giudici amministrativi perché non esistevano controversie tra le imprese.

Per ogni appalto, al momento in cui il bando veniva reso pubblico, era già stata designata l’impresa vincitrice (insieme alle altre imprese che sarebbero divenute aggiudicatarie dei subappalti). Ciò comportava che ciascuna impresa doveva attendere il proprio turno, in modo da non creare contestazioni e controversie. Chi organizzava l’aggiudicazione degli appal-

ti pubblici e la ripartizione degli incarichi erano i partiti politici che, con questo sistema, si finanziavano (attraverso le tangenti imposte sui diversi appalti).

Per convincere i colleghi esteri del Comitato consultivo che la realtà italiana era quella appena descritta è bastato segnalare le vicende connesse alle azioni penali avviate nei confronti degli organizzatori responsabili degli appalti pubblici riguardanti, da un lato, l'aeroporto Malpensa di Milano e, dall'altro lato, la Metropolitana milanese.

Trattandosi di vicende che interessavano Milano e la Lombardia, i nostri colleghi non hanno insistito per ottenere ulteriori ragguagli su ciò che avveniva in altre parti d'Italia. Che cosa in effetti accadesse, lo potevano facilmente immaginare. Nelle sentenze della Corte di Cassazione penale, che sarebbero state successivamente emesse nel 1998, risultano chiaramente descritti i metodi seguiti per l'aggiudicazione degli appalti alle imprese e per la distribuzione delle tangenti fra i partiti politici.

La sentenza della Corte di Cassazione penale n. 10711 del 1998 descrive le vicende concernenti la realizzazione dell'Aeroporto Malpensa di Milano (Malpensa 2000), mentre la sentenza n. 7240 del 1998, della stessa Corte di Cassazione penale, descrive le vicende relative alla costruzione della metropolitana di Milano. In tale ultima sentenza, relativa alle vicende della Metropolitana milanese, la Corte di Cassazione riconosce, tra l'altro, che:

Trattasi di episodi illeciti non isolati, ma frutto di una prassi di corruzione diffusa e consolidata, tanto da assurgere a vero e proprio "sistema", disciplinato da ben precise regole, con suddivisione di compiti e di ruoli tra politici, pubblici amministratori e imprenditori. Alla base di tale fenomeno, è stata individuata la convergenza di interessi riferibili sia ai partiti politici che alle imprese. I primi avevano il biso-

gno di reperire ingenti somme di denaro per fronteggiare i "costi della politica", non copribili con le entrate ufficiali, provenienti dal finanziamento pubblico ai partiti o dal tesseramento degli iscritti; di qui la necessità di ricercare fonti di finanziamento "parallelo", proveniente dal mondo imprenditoriale. Le seconde erano spinte dalla necessità di ritagliarsi quote protette di mercato, per garantirsi una continuità di lavoro; tale esigenza veniva soddisfatta con la disponibilità delle imprese a "foraggiare" i partiti, tramite i loro referenti in seno al Consiglio di amministrazione della metropolitana milanese, in cambio del controllo degli appalti, che comportava la violazione di qualunque regola di concorrenza, nel senso che le imprese si accordavano preventivamente sulla quota dei lavori da eseguire e sui prezzi da praticare, finendo così col predeterminare l'esito delle aggiudicazioni, il tutto col tacito assenso dei vertici della metropolitana milanese.

Stando così le cose, appare evidente che le imprese non avevano motivo alcuno di litigare fra loro davanti al giudice amministrativo.

Ma se non litigavano fra loro davanti al giudice amministrativo, le imprese litigavano invece ferocemente con l'ente pubblico appaltante, davanti al giudice civile, per ottenere una revisione dei prezzi di aggiudicazione degli appalti. Poiché, infatti, i prezzi di offerta negli appalti erano prezzi fasulli, in quanto non adeguatamente calcolati, in mancanza di una vera concorrenza, come riconosce la sentenza sopra riportata, succedeva molto spesso che l'impresa risultata aggiudicataria dell'appalto cercava di rimediare all'inadeguatezza dei prezzi ottenuti chiedendone la revisione al rialzo. Da qui le continue cause davanti ai giudici civili per ottenere la revisione dei prezzi.

Questo sistema è durato, grosso modo, dagli anni Settanta fino a metà degli anni Novanta, vale a dire fino all'effettiva appli-

cazione delle nuove direttive comunitarie sugli appalti pubblici.

La prima (nuova) direttiva comunitaria era entrata in vigore agli inizi degli anni Novanta (direttiva n. 89/440) e le altre (definitive) dopo il 1993 (direttiva n. 93/36 e n. 93/37).

A partire dall'entrata in vigore delle nuove direttive comunitarie e delle relative disposizioni nazionali che le avevano recepite, è cambiato radicalmente lo scenario giurisprudenziale.

Sono cessate, infatti, le controversie davanti ai giudici civili aventi ad oggetto la revisione dei prezzi di aggiudicazione degli appalti e sono, al contrario, cominciate, aumentando subito a dismisura, le cause davanti ai tribunali amministrativi.

Tali cause venivano introdotte dalle imprese che erano rimaste sconfitte, nelle rispettive gare d'appalto, contro le imprese che le avevano vinte. Anche la quarta o la quinta impresa in graduatoria faceva causa contro l'impresa arrivata prima, vincitrice, per contestare l'aggiudicazione dell'appalto.

La situazione si è quindi del tutto capovolta.

E questa è la situazione che attualmente ancora si registra in Italia, situazione che risulta però complicata, come tutti sanno, dalla lentezza dei procedimenti giudiziari amministrativi che rende difficoltosa la designazione dell'impresa da considerare definitivamente aggiudicataria dell'appalto.

3. La necessità di applicare le leggi imponendone a tutti il rispetto: potere politico, pubblica amministrazione, soggetti privati e cittadini

A questo punto comincerei ad esporre la prima delle tre riflessioni suggeritemi dall'interessante dibattito che si è sviluppato tra Manfredi e Nespor⁷.

L'Italia del periodo sopra considerato era indubbiamente uno Stato democratico: assai malconco, per la verità, ma pur sempre, formalmente, uno Stato democratico alla luce dei principi e dei criteri con cui si misurano le democrazie. Lo Stato disponeva, invero, di una Costituzione, di un Parlamento formato da membri eletti tramite elezioni periodicamente organizzate, di una magistratura indipendente e così via.

Ebbene, nel nostro Stato, la gestione del potere avveniva, praticamente, in tutti i settori (economico, sociale, ambientale, etc.), con le stesse logiche con cui venivano gestiti gli appalti per la costruzione di Malpensa 2000 e della Metropolitana milanese che sopra abbiamo descritto⁸.

Possiamo certo nutrire dubbi circa l'ampiezza dei problemi di natura ambientale, non certo irrilevanti, che è stato necessario affrontare e risolvere tanto nella costruzione dell'aeroporto di Malpensa quanto nella costruzione della Metropolitana milanese, ma non possiamo invece nutrire alcun dubbio sul modo in cui tali problemi siano stati in concreto risolti: ripetiamo, con la stessa logica e con gli stessi criteri con cui i relativi appalti sono stati gestiti. In altre parole, non sono stati affatto seguiti i principi e le norme che impongono al potere politico e alla pubblica Amministrazione di assicurare il rispetto della legalità e di tutelare l'interesse della generalità dei cittadini, tanto nella gestione degli appalti, quanto nell'applicazione delle norme poste a tutela dell'ambiente. Per quanto riguarda in particolare la gestione degli appalti pubblici, poiché l'esperienza insegna che la procedura da preferire è quella che prevede l'instaurazione di una gara effettiva fra imprese concorrenti, è evidente che in Italia, come la riportata sentenza della Corte di Cassazione riconosce, la disciplina applicabile è stata totalmente disattesa, impedendo il raggiungimento dei vantaggi che la stessa consente di ottenere.

In effetti, un appalto pubblico gestito bene, crea vantaggi per tutti: in primo luogo per la Pubblica Amministrazione, che può acquisire beni e servizi alle condizioni migliori ed ai prezzi più convenienti, in secondo luogo per le imprese che, facendosi fra loro concorrenza in modo corretto, diventano più efficienti e più competitive e, in terzo luogo, per il mercato che vede ampliarsi le proprie potenzialità e prospettive nell'interesse di tutti.

La prima riflessione scaturisce quindi da una semplice constatazione che deriva dalle considerazioni in precedenza svolte: per assicurare che l'ambiente venga tutelato nel modo più efficace, nell'interesse della generalità dei cittadini, occorre non solo preoccuparsi del processo di adozione delle norme di tutela ambientale (tanto a livello regionale e locale, quanto a livello nazionale ed europeo, quanto, infine, a livello internazionale), ma bisogna soprattutto preoccuparsi della corretta applicazione delle norme ambientali nei casi concreti da parte della Pubblica Amministrazione, dalla cui efficienza, dalla cui diligenza e dalla cui professionalità la tutela dell'ambiente dipende, tenuto conto, segnatamente, che i problemi ambientali si trovano in stretta correlazione con operazioni gestite tramite appalti pubblici, pubbliche concessioni e finanziamenti pubblici.

Come è noto, infatti, le norme poste a protezione dell'ambiente trovano molto spesso applicazione:

a) durante l'espletamento di procedure di appalti pubblici⁹ (ad esempio, valutazione di impatto ambientale nell'ambito di un appalto pubblico per la costruzione di un'autostrada o di un impianto di gestione integrata di rifiuti);

b) in connessione con il rilascio di una concessione sottoposta a procedure di evidenza pubblica (ad esempio, concessione e gestione di aree demaniali o di discariche di rifiuti);

c) in occasione dell'erogazione di aiuti

di Stato (ad esempio, finanziamenti per la realizzazione e la gestione di allevamenti, con i connessi problemi di inquinamento del suolo e delle acque).

In tutti i casi appena menzionati trovano applicazione, come sappiamo, all'interno dei meccanismi di carattere procedurale, specifiche norme di tutela ambientale ben collaudate, di origine regionale, nazionale ed europea.

L'oggetto della prima riflessione è quindi costituito dalla preoccupazione di non veder rispettate queste norme in un sistema istituzionale nel quale l'organizzazione amministrativa e quella giudiziaria non sono in grado di imporne l'osservanza, rendendo spontaneo il richiamo alla rassegnata denuncia dantesca: "Le leggi son, ma chi pon mano ad elle?"¹⁰.

Nel dialogo tra Manfredi e Nespor viene attribuita una giusta rilevanza al modo di fare le leggi, mentre nella riflessione che stiamo esponendo, la preoccupazione è invece incentrata sul modo di farle rispettare.

La tragedia dei rifiuti di Napoli, accuratamente ed efficacemente descritta nell'articolo apparso nel fascicolo 3-4/2010 della "Rivista giuridica dell'ambiente"¹¹, è la prova più evidente che anche le leggi ben scritte possono rivelarsi del tutto inutili. L'autore dell'articolo, dopo aver elogiato la chiarezza e la completezza della normativa, soprattutto regionale, che da ultimo avrebbe dovuto consentire alle Autorità amministrative competenti di far fronte all'emergenza rifiuti, ponendo fine all'incredibile dimostrazione di inefficienza che ha scandalizzato il mondo intero, riconosce sconsolato che il nostro sistema istituzionale e burocratico non è stato in grado di funzionare, fornendo, tra l'altro, come inequivoco attestato della nostra inefficienza, lo sprezzante giudizio del quotidiano spagnolo *El País*¹² secondo cui: "L'allarmante crisi dei rifiuti [di Napoli] è un sintomo della debolezza istituziona-

le italiana.” Ugualmente, citando una relazione del presidente della nostra Corte dei Conti del 2008, l'autore riconosce che: “Non è un caso che l'emergenza rifiuti in Campania abbia rappresentato per più di un decennio un caso esemplare di cattiva gestione delle risorse, caratterizzata dallo spreco di risorse pubbliche e dall'ineadeguatezza della gestione straordinaria dell'emergenza.”¹³

L'autore auspica, infine, nel suo articolo, l'avvento di una “nuova rivoluzione culturale in materia ambientale, che parta proprio dalla necessità di educare alla sostenibilità, come un dovere di solidarietà in capo ai cittadini, nonché in capo ai pubblici poteri”¹⁴.

Come strumento adeguato per agevolare l'avvento di una rivoluzione siffatta, l'autore aveva visto con favore l'inserimento, mediante la relativa legge di conversione, nel Decreto legge n. 210/2008, concernente le misure straordinarie per far fronte all'emergenza rifiuti, di un nuovo articolo che prevedesse: *la program-*

*mazione di nuove iniziative di formazione attraverso l'inserimento, nei programmi scolastici della scuola d'obbligo, dell'educazione ambientale*¹⁵.

A nostro giudizio, per completare l'opera, si potrebbe aggiungere l'organizzazione di corsi di formazione in materia ambientale anche nelle scuole superiori e nei licei¹⁶.

Qui potrebbe terminare la prima riflessione, con la quale si è soltanto voluto richiamare l'attenzione sulla necessità di considerare in modo adeguato anche il problema dell'applicazione della normativa in materia ambientale e quello della sua osservanza.

Ponendo in rilievo tali aspetti, crediamo di essere rimasti fedeli al titolo del dialogo tra Giuseppe Manfredi e Stefano Nespor: *Ambiente e Democrazia*, considerato che il termine “democrazia” significa propriamente “potere del popolo”, da intendersi non solo come potere di adottare le leggi, ma anche come potere di applicarle e di farle osservare.

¹ Pubblichiamo la prima parte dell'interessante contributo di Fausto Capelli, *Ambiente e democrazia: un'integrazione al dibattito*, apparso in “Rivista giuridica dell'ambiente”, 1/2011.

² Professore di diritto amministrativo presso l'Università Cattolica.

³ Direttore della “Rivista giuridica dell'ambiente”.

⁴ Cfr. Giuseppe Manfredi e Stefano Nespor, *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in “Rivista giuridica dell'ambiente”, 2010, pp. 293 sgg.

⁵ Ripreso anche in questo e nei successivi contributi sul “Bulletin européen”.

⁶ Cfr. Decisione della Commissione del 26 maggio 1987 (Guce n. L 152 del 12 luglio 1987).

⁷ Le altre due riflessioni, per motivi di spazio, saranno inserite nei due prossimi numeri del *Bulletin européen*.

⁸ Alberto Quadrio Curzio, *Noi, l'economia*

e *l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1996, *passim*; Fausto Capelli, *L'Euro nell'ordinamento dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1999, pp. 57 sgg. Si veda anche, per un'analisi dei problemi attuali e per una disamina dei rimedi proposti, Marco Vitale, *Passaggio al futuro*, Milano, Egea, 2010, pp. 197 sgg.

⁹ Anche perché la normativa applicabile in materia di appalti pubblici favorisce il ricorso a soluzioni rispettose dell'ambiente. Si veda Giovanna Mastrodonato, *Gli strumenti privatistici della tutela amministrativa dell'ambiente*, in “Rivista giuridica dell'ambiente”, 2010, pp. 707 sgg. e specialmente pp. 719-721 secondo cui: “Il Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, emanato in attuazione delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, si occupa degli appalti ecocompatibili in numerose norme (di cui agli articoli 2, 40, 42, 43, 44,

68 e 83). La direttiva 2004/18/CE rappresenta infatti – nella specifica materia degli appalti pubblici – una decisa evoluzione della sensibilità del legislatore comunitario nei confronti delle problematiche ambientali, introducendo la previsione di requisiti in materia ambientale e favorendo in tal modo il superamento della prospettiva tradizionale, assai limitata, secondo la quale le norme di gestione ambientale erano considerate come meri limiti alla libera iniziativa economica”. Si veda, anche, sul punto, Angelo Buonfrate, *Gli appalti pubblici ecocompatibili nella Comunità Europea e in Italia*, in Angelo Buonfrate (diretto da), *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Milano, 2008, specialmente p. 875. Si veda, inoltre, Massimo Occhiena, *Norme di gestione ambientale*, in Roberto Garofoli, Maria Alessandra Sandulli (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/Ce e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 663.

¹⁰ Dante Alighieri, *La divina commedia*, Purgatorio, Canto XVI, verso 97.

¹¹ Luigi Colella, *La governance dei rifiuti in Campania, tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla “crisi dell'emergenza*

rifiuti” alla società del riciclaggio, in “Rivista giuridica dell'ambiente”, 2010, pp. 493 sgg.

¹² Luigi Colella, *La governance dei rifiuti*, cit., p. 530, nota 66.

¹³ Luigi Colella, *La governance dei rifiuti*, cit., p. 498, nota 13.

¹⁴ Luigi Colella, *La governance dei rifiuti*, cit., p. 538.

¹⁵ Luigi Colella, *La governance dei rifiuti*, cit., p. 538.

¹⁶ Ad esempio mediante l'apporto delle associazioni ambientaliste e dei nuovi strumenti messi a disposizione grazie ad interessanti iniziative come quella del “quotidiano in classe”. All'iniziativa “quotidiano in classe” aderiscono cinque tra i più diffusi quotidiani italiani (tra i quali: “Il Sole 24 Ore” e il “Corriere della Sera”). Obiettivo di questa iniziativa è quello di diffondere i quotidiani tra gli studenti dei licei e delle scuole medie superiori per stimolarli a discutere e ad approfondire gli argomenti trattati sui giornali, in un dialogo costante con i loro docenti. L'iniziativa raggiunge circa 1.700.000 studenti e 41.000 docenti. A partire dal prossimo anno scolastico sarà messo a disposizione degli studenti anche un portale che collegherà 500 istituti scolastici.

Da Bruxelles a Strasburgo

Rassegna dell'attività comunitaria

a cura di Linda Paz

IL “FATTORE UMANO” AL CENTRO DEL PROGRAMMA DI PRESIDENZA DELL'UNIONE EUROPEA

1 gennaio – Budapest – L'Ungheria assume per la prima volta la presidenza dell'Unione europea che terrà sino al 30 giugno del 2011. Il programma di presidenza mette al centro il “fattore umano”, in quattro direzioni fondamentali: 1) la crescita e l'occupazione per il mantenimento del modello sociale europeo; 2) un'Europa più forte; 3) un'Unione dei cittadini; 4) la politica di allargamento e vicinato. Anzitutto il fattore umano viene posto alla base delle politiche di una crescita definita come “intelligente, sostenibile e inclusiva”. In secondo luogo, per un'Europa più forte la presidenza ungherese specifica che intende il rafforzamento non tanto della difesa europea, ma delle politiche interne strutturate su tre elementi fondamentali: il cibo, l'energia, e l'acqua. Rispettivamente le politiche relative a questi tre elementi comporteranno: la revisione della politica agricola comune, la definizione di una politica energetica unitaria, l'introduzione della questione delle risorse e del fabbisogno idrico nella politica dell'Unione. La terza priorità, relativa all'Unione dei cittadini, intende estendere il programma di Stoccolma per un ampliamento dell'area di Schengen a Bulgaria e Romania. In quest'ambito, la Presidenza ungherese intende sottoporre ad una più stretta attenzione degli Stati membri il tema della diversità culturale come valore da proteggere, oltre che come tema da trattare nelle iniziative predisposte dalla stessa. Per quanto concerne, invece, la politica di allargamento e di vicinato, la presidenza ungherese intende porre particolare attenzione alle prospettive di integrazione dei Balcani occidentali e portare a compimento i passi necessari per l'accesso della Croazia, oltre a rafforzare la dimensione orientale della politica di vicinato.

**Le quattro
priorità**

ESTONIA IN EUROLANDIA

17° Paese

1 gennaio – Tallinn – L'Estonia adotta ufficialmente l'euro, dismettendo la corona estone diventando la diciassettesima nazione dell'eurozona. Contemporaneamente l'Estonia è la prima repubblica ex sovietica e il terzo Paese ex-comunista (dopo Slovenia e Slovacchia) ad adottare la moneta unica. La moneta nazionale, la corona estone, è stata definitivamente ritirata solo dopo due settimane di doppia circolazione con l'euro, con un tasso di cambio di 15,6466 corone per un euro.

CARNEFICINA DI COPTI: IN EGITTO L'ATTENTATO PIÙ CRUENTO VERSO LA MINORANZA CRISTIANA

Autobomba fuori dalla chiesa

1 gennaio – Alessandria d'Egitto – Un attentato terroristico ha fatto strage di cristiani all'uscita della messa di fine anno con l'esplosione di un'autobomba collocata nei pressi della Chiesa dei Santi. Con 21 morti e oltre 80 feriti si tratta del più sanguinoso attentato eseguito in Egitto negli ultimi anni e la carneficina più cruenta nei confronti dei copti, i cristiani egiziani. I copti rappresentano una minoranza cospicua nel Paese (circa il 10% sul totale della popolazione egizia di 80 milioni), e lamentano gravi discriminazioni da parte delle istituzioni, in particolare nel campo della giustizia, dell'educazione superiore, del lavoro e sono sempre più insofferenti verso il presidente Mubarak, ritenuto agli occhi degli stessi copti complice con gli estremisti per non avere fatto nulla per difendere la loro chiesa e per contrastare gli attentati. L'attentato rischia di mettere a repentaglio una convivenza millenaria tra fedeli di religione diversa compresenti nella stessa terra, in una situazione interna già estremamente difficile.

GRECIA E TURCHIA METTONO DA PARTE I CONTRASTI E TROVANO L'INTESA CONTRO L'IMMIGRAZIONE CLANDESTINA

Ue: No a nuovi muri

7 gennaio – Erzurum (Turchia) – il primo ministro greco Papandreou si è incontrato con il premier turco Erdogan nella località di Erzurum, in occasione del lancio delle Universiadi. Nonostante le tensioni tra i due Paesi siano tutt'altro che risolte (questione della divisione di Cipro, contesa sui confini nell'Egeo), i due, dopo aver sottolineato l'impegno a "lasciarsi alle spalle gli errori del passato per costruire un mondo di pace per le nuove generazioni", hanno sancito l'intesa tra i due governi sul fronte del contrasto all'immigrazione clandestina, ma con mezzi (l'edificazione di un muro) che hanno attirato le critiche sia dell'Onu sia dell'Ue. Atene aveva

già annunciato la costruzione del muro anticlandestini di circa 12 chilometri nel tratto di corrispondenza della località greca Orestiada e della turca Edirne, tratto della frontiera tra i due Paesi che viene attraversato con estrema facilità. L'Unione europea si è detta contraria alla costruzione di nuovi muri e ha attivato Frontex, l'agenzia europea per il controllo delle frontiere, inviando 175 guardie a monitorare l'area, mentre l'Onu ha criticato la decisione sottolineando che "l'edificazione di barriere non risolve i problemi alla base delle pressioni migratorie, inclusi quelli di chi è in cerca di protezione".

SCOPPIETTANTE AVVIO DEL BOND DEL FONDO DI SALVATAGGIO EUROPEO

25 gennaio – Bruxelles – Il collocamento del primo bond del fondo di salvataggio europeo, l'European Financial Stability Facility (Efsf), ha riscosso un grandissimo successo con richieste superiori quasi dieci volte la quantità offerta. L'operazione riguarda obbligazioni quinquennali per complessivi cinque miliardi di euro ed ha ricevuto, in effetti, richieste vicine ai 50 miliardi di euro. Le risorse raccolte, con la prima emissione, serviranno ad erogare la prima tranche di aiuti all'Irlanda, l'unico Paese che finora ha fatto ricorso al fondo. I bond del fondo europeo anti-crisi sono garantiti dai Paesi dell'Eurozona a cui però contribuiscono anche il Fondo monetario internazionale e il Regno Unito. Nonostante il successo dei bond gli esperti consigliano di mantenere alta la guardia.

**Sopra le attese
le richieste**

Il *Bulletin européen* è una tribuna libera fondata nel 1950 da J. Constantin Dragan per lo sviluppo del dibattito sull'Europa.

Le opinioni, liberamente espresse dagli autori, non necessariamente corrispondono a quelle del giornale.

Bulletin européen

ISSN 0407-8438

Edizioni Nagard s.r.l.

Poste italiane Spa - Spedizione in abb. post. - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Direttore Responsabile: Guido Ravasi

Direzione e Redazione: Via Larga 9 - 20122 Milano

Tel. 02 58371400 - Fax 02 58304790 - bulletineuropeen@fondazioneDragan.org

Registrazione Tribunale Milano n. 390 del 3-6-1998

Stampa: Litografia Solari - Peschiera Borromeo (MI)



Associato all'U.S.P.I.

Chiuso in redazione: 22 febbraio 2011



... si la *Communauté économique européenne* est la base de l'unification de l'Europe, la *Communauté culturelle* en permettra sa réalisation durable.

SOMMARIO

Guido Ravasi: L'energia come problema strategico	1
Stefano Gambacurta: Intercettazioni e Servizi segreti negli Stati Uniti e nel Regno Unito.....	3
Marialuisa Stringa: Problemi dell'immigrazione e recenti sviluppi	7
Movimento federalista europeo: Per una iniziativa costituente europea	9
Guido Ravasi: Fare l'Italia	10
Giulio Cipollone e Guido Ravasi: Giuseppe Vedovato: un punto di riferimento per il presente e il futuro	13
Fausto Capelli: Che cosa ha insegnato tangentopoli?	15
Linda Paz: Rassegna dell'attività comunitaria	21